

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

JUSTICE ET ACCÈS AU DROIT

Par MM. Yves DÉTRAIGNE et Simon SUTOUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Soutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 16) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE : UNE SOUPLESSE RÉDUITE DANS LES JURIDICTIONS	8
A. LA STABILISATION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA JUSTICE JUDICIAIRE POUR LA PÉRIODE 2009/2011	8
1. <i>La consolidation de l'architecture de la mission Justice</i>	8
2. <i>La stabilisation des crédits de la justice judiciaire et de l'accès au droit</i>	8
3. <i>L'amélioration progressive des outils de mesure de la performance</i>	15
4. <i>Le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République</i>	18
B. LES EFFETS POSITIFS DE LA LOLF SUR LA GESTION DES FRAIS DE JUSTICE	21
1. <i>La réussite du plan de maîtrise des frais de justice</i>	21
2. <i>Le bilan très positif de la gestion des frais de justice</i>	27
3. <i>Vers le raccourcissement des délais de paiement</i>	28
C. LES RISQUES D'UN DÉVOIEMENT DE L'ESPRIT DE LA LOLF	29
1. <i>Les modalités d'exécution du budget alloué aux juridictions : l'absence de bénéfice de la fongibilité</i>	29
2. <i>La mobilisation excessive des services administratifs régionaux et des greffiers par la production de données financières</i>	33
3. <i>L'usage ambivalent de la notion d'équivalent temps plein travaillé et la disparition des postes vacants</i>	35
II. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES	40
A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE	40
1. <i>La création d'un comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la justice</i> :	41
2. <i>La réorganisation de l'administration centrale du ministère de la justice</i>	41
B. LA MODERNISATION DE LA FORMATION DES MAGISTRATS ET DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	43
1. <i>Le lancement de la réforme de la formation des magistrats</i>	43
2. <i>La nouvelle organisation de la gestion des ressources humaines de la magistrature</i>	45
C. LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES APPLICATIONS INFORMATIQUES ET DE L'UTILISATION DES MOYENS VIDÉOS	47
1. <i>Un important effort de développement informatique</i>	47
2. <i>L'utilisation des moyens vidéos dans les juridictions</i>	51
III. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE ET L'ACCÈS AU DROIT	52
A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE, POUR UNE MEILLEURE ORGANISATION DE LA JUSTICE	53
1. <i>Une réforme nécessaire</i>	53
2. <i>Un calendrier de mise en œuvre accéléré pour une réforme ambitieuse</i>	55
3. <i>Les objectifs de la réforme</i>	59
4. <i>Le coût de la réforme</i>	61

B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS A LA JUSTICE ET AU DROIT	64
1. <i>Le défi de la maîtrise des dépenses d'aide juridictionnelle</i>	64
2. <i>Les tribunaux d'instance au sein de la nouvelle carte judiciaire et face à la réforme des tutelles</i>	66
3. <i>Les propositions du rapport Guinchard en matière d'accès à la justice</i>	68
4. <i>Vers les maisons de la justice et du droit de nouvelle génération</i>	71
IV. UN SOUTIEN CONSÉQUENT A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, ENGAGÉE DANS UNE MODERNISATION DE SON ORGANISATION ET DE SES PROCÉDURES	74
A. LE SORT BUDGÉTAIRE ENVIABLE DU PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	74
1. <i>Des crédits en progression constante, permettant la création d'un nouveau tribunal administratif en Seine-Saint-Denis</i>	74
2. <i>L'amélioration des modalités de mesure de la performance</i>	79
3. <i>L'objectif de maîtrise des délais de jugement atteint malgré l'exécution incomplète de la LOPJ</i>	80
4. <i>L'activité contentieuse stable au Conseil d'Etat et en progression dans les cours et tribunaux</i>	82
B. LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE D'UNE RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	86
1. <i>L'amélioration des fonctions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat</i>	86
2. <i>Les perspectives de développement des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)</i>	91
3. <i>La revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs</i>	95
4. <i>La création du centre de formation de la justice administrative</i>	96
ANNEXE 1 AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS	99
ANNEXE 2 AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE M. YVES DÉTRAGNE, RAPPORTEUR	103
ANNEXE 3 AUDITIONS DE M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR	105

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le mercredi 12 novembre 2008, la garde des sceaux, Mme Rachida Dati, la commission des lois, réunie le mardi 18 et le mercredi 19 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, à l'examen des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2009 à la justice judiciaire et administrative, ainsi qu'à l'accès au droit.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice », de la mission « Justice judiciaire », et des dotations allouées au Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de la République et à la Haute Cour au sein de la mission « Pouvoirs publics », a souligné que les crédits du programme « Justice judiciaire » relatifs aux dépenses de personnel devraient connaître en 2009 une augmentation de 4,9 %.

Ayant rappelé les effets positifs de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sur la maîtrise des frais de justice, il a exprimé des **craintes quant à un dévoiement de l'esprit de la LOLF, dans son application à la justice**. Précisant que les mesures de fongibilité demeuraient la prérogative du responsable de programme, il a expliqué que la LOLF avait entraîné un renforcement du poids de l'administration centrale dans la gestion des juridictions. Il a estimé qu'elle ne devait pas aboutir à la multiplication de tâches accaparant les services judiciaires, au détriment de leurs missions principales.

Indiquant que l'administration centrale du ministère de la justice connaissait une réorganisation, il a salué le lancement de la réforme de la formation des magistrats. Evoquant le développement des applications informatiques au sein des services judiciaires, il a jugé que leur installation ne devait intervenir qu'après vérification de leur fiabilité, afin de ne pas perturber le fonctionnement des juridictions.

Rappelant ensuite que la **réforme de la carte judiciaire** apparaissait nécessaire, **M. Yves Détraigne** a estimé que sa mise en œuvre accélérée intervenait après une concertation inaboutie, qui n'avait pas permis de prendre pleinement en compte les observations des chefs de cour et négligeait parfois les réalités du terrain. Considérant que cette réforme permettrait d'améliorer le fonctionnement de la justice, il a déclaré qu'elle ne devait pas être un alibi pour réduire les effectifs et déplacer la pénurie au sein des tribunaux regroupés.

Expliquant que la mise en œuvre de la réforme, dont le coût total était évalué à 427 millions d'euros, faisait l'objet de mesures d'accompagnement pour les magistrats, les fonctionnaires et les avocats, il a souligné qu'elle justifiait un **effort en matière d'accès au droit et à la justice**, notamment pour les justiciables les plus démunis. Précisant que les tribunaux d'instance étaient confrontés à un manque d'effectifs rendant très difficile l'application de la réforme de la protection juridique des majeurs, il a par ailleurs indiqué que trop de maisons de la justice et du droit, faute de personnel suffisant, restaient fermées ou ne pouvaient ouvrir qu'à temps partiel.

M. Simon Sutour, rapporteur pour avis des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat, a salué l'augmentation de ces crédits en 2009, qui atteint 14,45 % en crédits de paiement, notamment en raison du rattachement à ce programme de la Cour nationale du droit d'asile. Il a précisé que la hausse des crédits devait également permettre la création, à l'automne 2009, d'un nouveau tribunal administratif en Seine-Saint-Denis. Il a souligné qu'après l'ouverture du tribunal administratif de Nîmes en 2006, un nouveau tribunal administratif avait été créé à Toulon en septembre 2008.

Il a expliqué que dans les années à venir, la croissance de l'activité contentieuse dans le sud de la France pourrait conduire à la création d'une nouvelle cour administrative d'appel, entre Bordeaux et Marseille, celles-ci ayant un ressort très étendu.

Relevant qu'une réforme de la justice administrative était engagée, il a indiqué que la recherche d'une amélioration de la procédure contradictoire pourrait conduire à la transformation du commissaire du Gouvernement en rapporteur public, à la transmission systématique du sens des conclusions de ce rapporteur public aux parties avant l'audience et à l'autorisation, pour les parties, de reprendre la parole après l'énoncé des conclusions.

M. Simon Sutour, a enfin évoqué les perspectives de développement des recours administratifs préalables obligatoires dans un objectif de prévention du contentieux, en particulier dans les domaines de la fonction publique et du permis de conduire.

Sur la proposition de **M. Yves Détraigne**, la commission a adopté **deux amendements** tendant à :

- créer **20 emplois de magistrats et 45 emplois de greffiers**, afin de permettre aux tribunaux d'instance de faire face à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 ;

- créer **40 emplois de greffiers** pour permettre aux maisons du droit et de la justice (MJD) de disposer des effectifs nécessaires à leur fonctionnement ;

- d'augmenter de plus d'1 million d'euros les crédits alloués au développement de l'accès au droit et à la justice, afin d'augmenter le nombre de MJD, dans le contexte de réforme de la carte judiciaire.

Ces deux amendements réduisent en conséquence de 5 millions d'euros les crédits du programme « Administration pénitentiaire » destinés à la sécurisation des prisons. Ils seront complétés par les propositions faites par la commission au sein de l'avis « Administration pénitentiaire » rapporté par notre collègue Jean-René Lecerf.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements adoptés, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits dévolus à la justice judiciaire, à l'accès au droit et à la justice administrative pour 2009.

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis porte sur les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2009 à trois programmes de la mission « Justice » (justice judiciaire, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice) dont la responsable est la ministre de la justice, garde des sceaux, et sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », qui relève du Premier ministre¹.

Votre commission s'écarte ainsi de la nomenclature budgétaire établie en application de la loi organique n° 2001-592 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour analyser globalement l'action de l'Etat dans le domaine de la justice.

Dans le même objectif, cet avis examine les dotations allouées par le projet de loi de finances au Conseil constitutionnel, à la Haute Cour et à la Cour de justice de la République, ces crédits étant regroupés au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

Votre commission a confié l'examen des trois programmes de la mission « Justice » et des dotations relevant de la mission « Pouvoirs publics » à M. Yves Détraigne et l'examen du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » à M. Simon Sutour.

La justice judiciaire et la justice administrative connaissent des sorts budgétaires différents. Si la première a bénéficié d'un effort soutenu au cours des dernières années, ses crédits sont désormais en voie de stabilisation, tandis que ceux de la justice administrative augmenteront fortement en 2009. Cependant, toutes deux sont engagées dans de profondes réformes de leur organisation et de leurs méthodes de travail.

Aussi le présent rapport est-il largement consacré à l'économie générale et à la mise en œuvre de ces réformes, qui doivent garantir la qualité du service public de la justice et le bon usage des deniers publics.

*

¹ Les programmes de la mission « Justice » consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse et à l'administration pénitentiaire sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par les avis budgétaires de MM. Nicolas Alfonsi et Jean-René Lecerf.

I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE : UNE SOUPLESSE RÉDUITE DANS LES JURIDICTIONS

A. LA STABILISATION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA JUSTICE JUDICIAIRE POUR LA PÉRIODE 2009/2011

1. La consolidation de l'architecture de la mission Justice

Le projet de loi de finances pour 2009 reconduit l'architecture de la mission Justice établie en 2006, sous réserve de quelques modifications.

En effet, les seuls ajustements portent sur le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », au sein duquel sont supprimées les actions consacrées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et au Haut conseil du commissariat aux comptes.

La CNIL relève désormais, à sa demande, du nouveau programme « Protection des droits et libertés » créé au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »¹. Le Haut conseil aux commissaires aux comptes bénéficie désormais, en application de l'article 86 de la loi de finances pour 2008, d'une totale autonomie financière et ne reçoit plus aucun financement du ministère de la justice.

En outre, la mise en place, à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2009, d'un nouveau système d'information financière de l'Etat appelé Chorus entraîne la scission temporaire du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ». L'essentiel des crédits et des emplois de ce programme est en effet transféré sur le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation Chorus ». Ne figurent plus, au sein du premier programme, que les dépenses déconcentrées et les dépenses destinées à des agents de l'INSEE.

2. La stabilisation des crédits de la justice judiciaire et de l'accès au droit

L'évolution pluriannuelle des crédits de la mission Justice présentée dans le projet annuel de performance pour 2009 fait apparaître une stabilisation des crédits de cette mission, sauf pour le programme administration pénitentiaire. Le double objectif de la période 2009-2011 est de maîtriser les crédits et d'accompagner les réformes initiées dans le cadre de la stratégie ministérielle et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

¹ Voir l'avis présenté au nom de la commission des lois par notre collègue Jean-Claude Peyronnet sur ce nouveau programme rassemblant des autorités administratives indépendantes.

en millions d'euros				
		PLF 2009	2010	2011
Programmes « Justice judiciaire » et « Accès au droit et à la justice »	AE	3.263,1	3.284,6	3.181,0
	CP	3.150,8	3.200,1	3.205,8
Programmes « Conduite et pilotage de la politique »	AE	249,1	252,1	356,4
	CP	249,3	252,3	252,5

Source : projet de loi de finances pour 2009

S'agissant des crédits demandés au sein du projet de loi de finances pour 2009, on observe une légère progression pour le programme « Justice judiciaire » (+ 3,79 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2008) mais une baisse des crédits de paiement pour les programmes « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
		Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Ouverts en LFI pour 2008	Demandées pour 2009
166	Justice judiciaire	2.689.270.401	2.875.654.683	2.727.270.401	2.830.854.683
01	Traitement et jugement des contentieux civils	857.123.011	890.390.942	857.123.011	890.390.942
02	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	921.047.445	956.607.280	921.047.445	956.607.280
03	Cassation	61.234.664	65.109.212	61.234.664	65.109.212
04	Conseil supérieur de la magistrature	6.482.941	2.799.854	6.482.941	2.799.854
05	Enregistrement des décisions judiciaires	13.101.272	14.171.553	13.101.272	14.171.553
06	Soutien	711.945.403	840.088.592	749.945.403	795.288.592
07	Formation	90.752.827	79.114.813	90.752.827	79.114.813
08	Support à l'accès au droit et à la justice	27.582.838	27.372.437	27.582.838	27.372.437
101	Accès au droit et à la justice	367.388.606	387.460.000	334.323.516	320.000.000
01	Aide juridictionnelle	347.510.616	359.500.000	314.445.526	300.000.000
02	Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6.648.877	6.490.000	6.648.877	6.460.000
03	Aide aux victimes	10.968.032	18.845.000	10.968.032	11.000.000
04	Médiation familiale et espaces de rencontre	2.261.081	2.625.000	2.261.081	2.540.000
310	Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus (LFI 2008 retraitée)	260.114.979	237.765.045	248.130.792	237.965.045
01	Etat major	10.129.971	8.594.334	10.129.971	8.594.334
02	Activité normative	21.540.278	22.077.004	21.540.278	22.077.004
03	Evaluation, contrôle, études et recherche	13.499.005	11.501.589	13.499.005	11.501.589
04	Gestion de l'administration centrale	109.037.523	86.234.065	90.507.048	86.434.065

Source : projet de loi de finances pour 2009

Les crédits du programme « Justice judiciaire » relatifs aux dépenses de personnel devraient cependant augmenter de 4,9 %, afin de financer les recrutements et d'assurer le paiement des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public, soit 30 millions d'euros.

Par ailleurs, 2 millions d'euros seraient consacrés aux mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires dont la résidence administrative sera modifiée en raison de la réforme de la carte judiciaire.

Au total, le plafond d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) du programme serait de 29.295 en 2009, contre 29.349 en 2008, soit une diminution de 54 ETPT due à trois transferts vers d'autres programmes :

- vers le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » : il s'agit des dépenses relatives aux personnels affectés à la Cour nationale du droit d'asile. Le transfert concerne 22 ETPT pour un montant de 19.500.000 euros ;

- vers le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement », pour la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers sensibles. Le transfert concerne 10 ETPT pour un montant de 640.000 euros ;

- vers le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière ». Le transfert concerne 1 ETPT pour un montant de 128.540 euros, affecté à la délégation nationale de lutte contre la fraude.

Par ailleurs, 21 ETPT, pour un montant de 2.305.521 euros, sont transférés, au sein de la mission Justice, au profit du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation Chorus ». Il s'agit d'accompagner la création ou le transfert de services, en application de la réorganisation de l'administration centrale.

Les hypothèses d'entrée et de sortie font apparaître la création de :

- 59 emplois de magistrats qui, selon les indications de la Chancellerie, seront affectés à des missions prioritaires telles que l'application des peines et les pôles de l'instruction ;

- 9 emplois de greffiers en chef ;

- 50 emplois de greffiers ;

- 150 emplois d'agents de catégorie B administratifs et techniques. Ce seront en fait **150 agents de catégorie C qui intégreront par promotion le corps des secrétaires administratifs**, créé en 2008. Ces 150 secrétaires administratifs devraient soulager les greffiers de certaines tâches administratives et leur permettre de se concentrer sur leurs missions traditionnelles auprès des magistrats.

Deux actions du programme « Justice judiciaire » connaissent une baisse de crédits :

- l'action « **Conseil supérieur de la magistrature** », dont le montant diminuerait de 6,482 millions d'euros en 2008 à 2,799 millions d'euros en 2009. Il s'agit en fait d'une forte diminution des dépenses de personnel (de 5,95 millions d'euros à 2,02 millions d'euros), alors que les crédits du titre III (dépenses de fonctionnement) augmenteraient de 47 % (de 530.000 à 778.500 euros). La baisse des dépenses de personnel vise, selon la Chancellerie, à corriger une erreur de calibrage qui, en 2007, lors de l'élaboration du PAP 2008, a conduit à inscrire une prévision de dépense largement surévaluée s'agissant de ces crédits de rémunération¹. La hausse des crédits de fonctionnement vise à prendre en compte le financement des charges afférentes aux locaux occupés par le CSM, jusqu'alors gracieusement mis à disposition par la Présidence de la République. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ayant supprimé la présidence du CSM par le Président de la République, cet organe devra à compter de 2009 s'acquitter des charges locatives ;

- l'action « **Formation** », dont le montant passerait de 90,7 millions d'euros en 2008 à 79,1 millions d'euros en 2009. Cette action couvre l'ensemble des moyens humains et budgétaires permettant d'assurer la formation initiale et continue des magistrats (Ecole nationale de la magistrature, ENM) et des fonctionnaires des greffes (Ecole nationale des greffes, ENG). La diminution des crédits de cette action est due au transfert vers les budgets opérationnels de programme des cours d'appel des dépenses relatives à la participation à des sessions de formation continue nationales.

En revanche, les crédits de l'action « Soutien » connaîtraient une progression de 3,6 % par rapport à 2008. Cette action regroupe les moyens humains et budgétaires qui ne peuvent être ventilés sur d'autres actions (dépenses de structure, d'équipement, d'informatique, de frais de déplacement des magistrats et des fonctionnaires).

Selon le projet annuel de performance, la dotation allouée à cette action tient compte des économies réalisées grâce au recours à des réservistes de l'administration pénitentiaire pour le gardiennage des palais de justice, à la mise en œuvre des pôles de l'instruction, conduite parallèlement à la réforme de la carte judiciaire afin de rationaliser les coûts de location.

¹ En revanche, si l'on compare l'exécution 2007 telle qu'elle est retracée dans le RAP 2007, soit 1.231.665 euros dépensés pour le titre 2, et les chiffres portés au PAP 2009, soit 2.021.354 euros, on note une nette hausse de la dotation. Celle-ci s'explique notamment, outre l'effet du relèvement du taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale des pensions :

- par le nombre d'ETPT retenus au titre de 2009, soit 11 contre 4 inscrits au RAP 2007. Cette différence prend en compte, en année pleine, l'affectation de deux greffiers en chef supplémentaires et la régularisation des fonctionnaires de catégorie C mis jusqu'alors à disposition du CSM ;

- par les dispositions du décret n°2007-1255 du 21 août 2007 qui a augmenté le nombre de vacances des membres du CSM, dont l'effet joue pleinement en 2009 alors qu'il n'avait porté que sur les derniers mois de l'exercice 2007.

Elle inclut les crédits de fonctionnement destinés à financer la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, 14 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 12 millions d'euros de crédits de paiement devant couvrir les dépenses induites par de nouvelles prises à bail, des travaux d'aménagement et d'achat de mobilier. En outre, au titre des crédits d'investissement, l'action « Soutien » comporte 15 millions d'euros en crédits de paiement pour le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire.

Enfin, le budget de l'ENM, établissement public administratif de l'Etat, placé sous la tutelle du ministère de la justice, est rattaché à l'action « Formation ».

L'ENM s'engage en 2009 dans une réforme visant à maintenir son niveau d'excellence, le concours n'ayant guère été modifié depuis la création de l'école et la dernière refonte de la pédagogie remontant au début des années 1990. Les crédits alloués à l'école sont stabilisés dans le projet de loi de finances pour 2009 au même niveau qu'en 2008, soit 44,5 millions d'euros (AE=CP).

• **Le programme « Accès au droit et à la justice »**

Le programme accès au droit et à la justice regroupe les politiques publiques destinées à permettre au citoyen de connaître ses droits et au justiciable d'être en mesure d'agir de façon éclairée. Les crédits alloués à ce programme par le projet de loi de finances pour 2009 sont en légère diminution, passant de 367,3 millions d'euros à 387,4 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 334,3 à 320 millions d'euros en crédits de paiement.

Action	Loi de finances initiale pour 2008 (en euros)		PLF 2009 (en euros)	
	AE	CP	AE	CP
Aide juridictionnelle	347.510.616	314.445.526	359.500.000	300.000.000
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6.648.877	6.648.877	6.490.000	6.460.000
Aide aux victimes	10.968.032	10.968.032	18.845.000	11.000.000
Médiation familiale et espaces de rencontre	2.261.081	2.261.081	2.625.000	2.540.000
Total	367.388.606	334.323.516	387.460.000	320.000.000

Source : projet de loi de finances pour 2009

L'action « **Aide juridictionnelle** » concentre 92,78 % des autorisations d'engagement demandées pour 2009. Ces crédits permettent d'assurer la prise en charge totale ou partielle, par l'Etat, des frais afférents aux prestations des auxiliaires de justice engagées dans le cadre des procédures concernant le bénéficiaire de l'aide.

Les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle sont instruites par les 181 bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) présents dans chaque tribunal de grande instance.

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 a confié aux barreaux la gestion des fonds versés par l'Etat au titre de sa contribution à la rétribution des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle ou au titre des aides à l'intervention de l'avocat. La dotation affectée à chaque barreau est versée à la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) placée auprès de ce dernier. En 2007, 89 % des crédits de cette action ont été consacrés aux dotations versées aux CARPA et aux droits de plaidoirie, les 11 % restants ayant été utilisés pour des paiements directs aux autres auxiliaires de justice.

En fait, un mécanisme d'incitation budgétaire lié aux résultats du recouvrement de l'aide juridictionnelle prévoit en 2009 un rétablissement de crédits de 13 millions d'euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Les moyens de l'aide juridictionnelle s'élèveront donc à 313 millions d'euros.

En effet, les dépenses d'aide juridictionnelle peuvent être mises en recouvrement contre la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès, si elle n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, ou contre le bénéficiaire de l'aide lorsque celle-ci lui a été retirée par décision du BAJ¹.

• **Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation Chorus »**

Ce programme reprend la quasi-totalité du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », où ne demeurent plus que les dépenses qui ne peuvent être prises en compte par le logiciel Chorus, pour des raisons techniques.

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » résiduel ne compterait donc que 11,39 millions d'euros en 2009, essentiellement destinés à l'action « Gestion de l'administration centrale ». Cette action regroupe principalement des crédits de fonctionnement dédiés :

- à l'action sociale gérée de façon déconcentrée par les antennes régionales (6,45 millions d'euros) ;
- au fonctionnement du casier judiciaire national (1,74 million d'euros) ;
- aux secrétariats des magistrats de liaison (250.000 euros).

¹ *Les dépenses d'aide juridictionnelle recouvrables contre la partie condamnée aux dépens correspondent aux frais de rétribution des auxiliaires de justice prêtant leur concours ou aux frais de procédure avancés par l'Etat, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police (article 43 de la loi n° 97-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique) et de la rétribution des auxiliaires de justice prêtant leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, témoin assisté, mis en examen, prévenu accusé, condamné ou lorsqu'il fait l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (article 47 de la loi du 10 juillet 1991).*

Le nouveau programme lié à l'expérimentation Chorus assure l'appui aux directions du ministère de la justice, en matière d'action sociale, d'informatique, de statistiques, d'études et de recherches. Il dispose par ailleurs des crédits nécessaires au fonctionnement des services centraux du ministère.

L'action « Gestion de l'administration centrale » concentre 36,3 % des crédits du programme. Elle regroupe les moyens nécessaires à l'activité de l'administration centrale placée sous l'autorité du secrétaire général.

Dans le cadre de la mise en œuvre, à compter du 1^{er} septembre 2008, d'un secrétariat général du ministère de la justice rénové, des transferts de personnels (25 ETPT) sont effectués au sein de la mission en provenance de la direction des services judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette réforme permettra de ne remplacer aucun agent d'administration centrale partant à la retraite. Au total, 7 emplois d'administration centrale sont supprimés en 2009.

Ainsi, 28,8 % des effectifs du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation Chorus » interviennent dans le cadre de l'action « Gestion de l'administration centrale ». Elle correspond en majeure partie au nouveau service de l'administration centrale créé par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice et notamment du secrétariat général.

Après la gestion de l'administration centrale, le premier poste est celui de « *l'activité normative* », qui représente 23 % des emplois du programme.

Viennent ensuite les deux nouvelles actions créées par scission de l'ancienne action 4 « Gestion administrative commune » : l'action « Informatique ministérielle », qui regroupe 16 % des effectifs et l'action « Sociale ministérielle » (9,5 % des effectifs).

L'action « Informatique ministérielle » est la seconde action la plus dotée du programme, avec 83,97 millions d'euros (AE=CP), contre 80,15 millions d'euros en crédits de paiement en 2008. Elle est notamment vouée à financer les grands projets informatiques de la Chancellerie.

Enfin, « *l'état major* » (cabinet et ses services) et les services « *d'évaluation et de contrôle* » (inspection générale des services judiciaires, contrôle général, service central de prévention de la corruption et sous-direction de la statistique, des études et de la documentation), emploient chacun 12 % des effectifs.

Si les agents de catégorie A représentent plus de 51 % des effectifs du programme (magistrats, personnels de direction, administrateurs civils, attachés d'administration centrale, greffiers en chef, ingénieurs ou autres agents de catégorie A), le second poste reste largement celui des agents de catégorie C, qui représentent près des deux tiers du reste des effectifs du programme, les agents de catégorie B constituant le dernier tiers.

3. L'amélioration progressive des outils de mesure de la performance

• **Le programme « Justice judiciaire » comporte sept objectifs de performance, assortis de nombreux indicateurs.** Ces objectifs, construits pour apprécier le service rendu par la justice, donnent une vision globale, parfois éloignée d'une appréciation fine de la qualité du travail des juridictions.

Ainsi, l'objectif n° 1 se concentre sur ce que le projet annuel de performance présente comme « *la préoccupation majeure des juridictions judiciaires en matière civile* » : rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile. Selon l'indicateur portant sur le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction, ce délai s'établit en 2007 à 16,16 mois devant la Cour de cassation, 12 mois devant les cours d'appel, 6 mois devant les tribunaux de grande instance, 3 mois devant les tribunaux d'instance et 10 mois devant les conseils de prud'hommes¹.

Cet indicateur est désormais précisé par un nouvel indicateur relatif à la dispersion de la durée moyenne de traitement des procédures civiles, par type de juridiction. En effet, la durée moyenne peut dissimuler des délais très disparates. Le nouvel indicateur remplace celui qui portait sur le délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles par type de juridiction.

Selon les éléments fournis par le projet annuel de performance, la part des cours d'appel ayant un délai seuil de traitement des procédures supérieur à 14 mois s'élève à 33,3 % en 2007 (36,4 % en 2006), la part des TGI ayant un délai seuil supérieur à 7,5 mois atteint 19,3 % en 2007 (15,5 % en 2006) et celle des tribunaux d'instance ayant un délai seuil supérieur à 5,5 mois est de 18,2 % en 2007 (16,7 % en 2006).

D'autres indicateurs liés au même objectif fournissent des éléments intéressants quant à la qualité des décisions rendues. En effet, l'appréciation des délais de jugement ne saurait donner à elle seule une idée du service rendu par la justice. Il importe également que les décisions rendues soient solides.

Ainsi, l'indicateur relatif au taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer fait apparaître une légère dégradation en 2007, ce taux étant passé de 2,07 % à 2,29 % devant les TGI entre 2006 et 2007. S'agissant également de l'appréciation qualitative, l'indicateur portant sur le taux de cassation des affaires civiles a été modifié. Il ne se fonde plus sur le nombre d'affaires civiles ayant fait l'objet d'une cassation rapporté au nombre de pourvois portés devant la Cour de cassation mais, de façon plus pertinente, sur le rapport entre le nombre d'affaires ayant fait l'objet d'une cassation et le nombre d'affaires civiles traitées par l'ensemble des cours d'appel.

¹ L'indicateur n'est pas renseigné pour les tribunaux de commerce. Pour la Cour de cassation, l'indicateur mesure le délai moyen entre la date d'enregistrement et la date de décision mettant fin à l'instance. Pour les autres juridictions, il s'agit de la moyenne des délais de traitement des affaires terminées dans l'année, de la date de la saisine de la juridiction à la date de la décision entraînant son dessaisissement.

Cet indicateur pourrait être encore amélioré en prenant en compte les cassations traduisant une erreur de forme ou de fond dans la décision attaquée et non celles qui fixent une interprétation jurisprudentielle.

Votre rapporteur observe que la définition des indicateurs relatifs à la rapidité et à la qualité de la justice connaît une amélioration continue depuis 2006. Il souligne cependant, s'agissant des délais de jugement, que **les indicateurs doivent être considérés avec prudence, toute procédure n'ayant pas nécessairement la même durée.**

Par ailleurs, la qualité de la justice pourrait également être mesurée au moyen des indemnisations de détentions provisoires suivies de décisions de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, comme l'a suggéré M. Hubert Dalle, premier président de la cour d'appel de Rouen. Sur le ressort de cette cour, un tel indicateur donne le résultat suivant :

Cour d'appel de Rouen
Comparaison des indemnisations de détentions provisoires suivies de décisions de non-lieu, relaxe ou acquiescement, de septembre 2007 à septembre 2008

Tribunal de grande instance	Rouen	Le Havre	Dieppe	Evreux	Bernay	Total
Nombre de procédures indemnisées	11	1	1	9	0	22
Nombre de jours indemnisés	2.374	23	81	2.515	0	4.993
Total indemnités versées (euros)	214.580	2.000	18.400	204.000	0	438.980
Nombre de mandats de dépôt (2007)	167	131	17	79	7	401
Jours/procédures indemnisées	216	23	81	279	0,00	227
% des mandats de dépôt indemnisés	6,59	0,76	5,88	11,39		5,49
Indemnités/mandats de dépôt (euros)	19.507	2.000	18.400	22.667		19.954

Source : cour d'appel de Rouen

Ce tableau fait apparaître une proportion d'indemnisation des mandats de dépôt plus importante dans certains tribunaux, ce qui peut être interprété comme le signe d'une moins bonne appréciation de la nécessité de recourir à la détention provisoire.

L'indicateur relatif au taux de cassation des affaires pénales, lié à l'objectif « *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* », a été modifié de la même manière. Pour cet objectif, le délai de réponse pénale devrait atteindre 131 jours en 2008 devant la Cour de cassation, contre 123 jours en 2006. La valeur cible est de moins de 32 mois devant les autres juridictions pour les crimes (36 mois en 2006) et de moins de 9 mois pour les délits (11,9 mois en 2006).

En ce qui concerne l'objectif « *Amplifier et diversifier la réponse pénale* », l'indicateur fondé sur le taux de réponse pénale¹ est complété par un sous-indicateur relatif aux mineurs. Il apparaît ainsi que le taux de réponse pénale a atteint 89,2 % pour ces derniers en 2007 (87,2 % en 2006), le taux global s'élevant à 83,7 % en 2007 (80,3 % en 2006).

¹ Part des affaires faisant l'objet d'une poursuite, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie sur l'ensemble des affaires poursuivables.

Selon une logique analogue, les indicateurs liés à l'objectif « *Améliorer l'exécution des décisions pénales* » distinguent désormais les jugements contradictoires et les jugements contradictoires à signifier, qui sont rendus en l'absence de la personne jugée et se révèlent par conséquent beaucoup plus complexes à exécuter. Toutefois, l'ensemble de ces données sont, pour l'instant, principalement renseignées sur le fondement de l'activité des sept juridictions franciliennes. Ces précisions montrent néanmoins que le taux de mise à exécution des jugements contradictoires est satisfaisant (de 87 à 88 % pour l'emprisonnement ferme, les travaux d'intérêt général et le sursis avec mise à l'épreuve). Il est médiocre pour les jugements contradictoires à signifier, sans que cela soit imputable à l'action des services judiciaires.

Enfin, en ce qui concerne l'objectif « *Développer la communication électronique* », l'indicateur relatif au taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence, qui avait atteint 100 % en 2007, a été remplacé par le nombre de juridictions ayant signé une convention locale avec les auxiliaires de justice, pour l'utilisation des nouveaux systèmes de communication. Ce taux atteint 25 % dans les cours d'appel en 2007 et 10 % dans les tribunaux de grande instance.

Un deuxième indicateur a été créé, portant sur le nombre d'utilisation de la visioconférence.

Votre rapporteur estime que cet indicateur présente un intérêt limité, le recours à la visioconférence ne pouvant devenir un objectif à part entière de l'action judiciaire. La visioconférence doit demeurer un moyen que les magistrats décident d'utiliser en tenant compte des économies et des gains de temps qu'elle peut engendrer. Elle ne saurait s'imposer de façon systématique, en dehors de considérations d'opportunité que seul le juge peut apprécier.

• Les objectifs et indicateurs du programme « Accès au droit et à la justice » ont été ajustés.

S'agissant de l'amélioration du délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle (objectif n°1), l'indicateur relatif au délai moyen national de traitement des demandes a été supprimé car la valeur de cible de 60 jours avait été atteinte et dépassée avec un délai moyen de 55 jours fin 2007.

Les autres indicateurs montrent qu'**en 2007, 22 % des bureaux d'aide juridictionnelle avaient un délai moyen de traitement des demandes supérieur à deux mois, contre 32 % en 2008¹**, et que le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle est de 16,33 euros (16,43 euros en 2007).

Pour l'objectif d'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle, l'indicateur correspondant fait apparaître un taux de 8 % en 2007 et une prévision de 9 % en 2008.

¹ La prévision est de 17 % pour 2008 et la cible fixée en 2011 à moins de 10 %.

Un indicateur, fondé sur des enquêtes de satisfaction est, selon le PAP 2009, publié à titre d'information pour mesurer le développement d'une réponse de qualité aux besoins juridiques des citoyens dans la maison de justice et du droit. Ce taux de satisfaction atteint 94,5 % en 2007 pour la qualité de l'accueil et de 95 % pour la qualité du service.

Parmi les indicateurs du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentation chorus » sont essentiellement modifiés ceux relatifs à l'objectif d'optimisation de la gestion des projets immobiliers :

- l'indicateur relatif au respect des délais de livraison des opérations pour celles qui sont livrées dans l'année distingue désormais les opérations judiciaires et pénitentiaires. La même distinction est instaurée pour l'indicateur relatif au dépassement de coût pour les opérations livrées dans l'année en valeur absolue et en pourcentage ;

- l'indicateur portant sur le coût du m² judiciaire¹ des opérations supérieures à un million d'euros ne vise plus que les opérations de rénovation, aucune opération de construction n'étant attendue en 2009 et 2011.

L'intérêt de certains indicateurs à vocation purement temporaire apparaît limité. Ainsi, l'indicateur concernant le taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions ne permet pas réellement de mesurer l'objectif d'optimisation des grands projets informatiques. Le déploiement de l'application est le préalable à sa mise en œuvre et ne saurait être confondu avec la vérification du bon fonctionnement et de la pertinence de cette application.

4. Le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République

Le Parlement accorde chaque année au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République des dotations qui, comme les dotations attribuées à la Présidence de la République et aux assemblées elles-mêmes, sont regroupées au sein d'une annexe au projet de loi de finances, mais ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances.

En effet, les pouvoirs publics sont rassemblés, en application de l'article 7 de la LOLF, au sein d'une mission spécifique. Leurs dotations, échappant aux modalités de gestion applicables aux programmes (transferts, gels et virements de crédits) reflètent l'autonomie financière et administrative dont ils bénéficient.

En outre, la mission « Pouvoirs publics » ne comporte aucun crédit pour la Haute Cour, qui a succédé à la Haute Cour de justice (loi constitutionnelle du 23 février 2007), puisque cet organe, institué pour examiner les propositions de destitution du Président de la République, ne s'est jamais réuni. A cet égard, il convient de souligner que la loi organique

¹ Les bâtiments judiciaires comprennent les lieux dédiés au prononcé de la justice et à l'accueil du public.

prévue par l'article 68 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 février 2007 n'a toujours pas été soumise au Parlement.

• **La dotation allouée en 2009 au Conseil constitutionnel** s'élèverait à 12,46 millions d'euros contre 7,752 millions d'euros en 2008, soit une **progression de 60,73 %**.

Cette augmentation de 4,7 millions d'euros procède essentiellement des crédits alloués pour des opérations exceptionnelles, qui passent de 0,937 millions d'euros en 2008 à 5,43 millions d'euros en 2009 (+4,5 millions d'euros). Ces crédits portent sur :

- les travaux de restructuration des 4^{ème} et 5^{ème} niveaux du siège du Conseil constitutionnel (3 millions d'euros), selon un projet établi par l'architecte en chef des monuments historiques chargé du Palais Royal. Les travaux d'aménagement visent à permettre l'accueil d'une équipe renforcée au sein du service juridique pour assurer les compétences attribuées au Conseil constitutionnel par la révision du 23 juillet 2008, en matière d'exception d'inconstitutionnalité ;

- la rénovation des locaux du 8 rue Montpensier, restitués au Conseil constitutionnel par le ministère de la culture (2,25 millions d'euros) ;

- les commémorations du cinquantenaire du Conseil avec un colloque consacré aux archives et un colloque « 50 ans de jurisprudence » (180.000 euros).

Les crédits alloués aux opérations courantes atteindraient 7,03 millions d'euros, soit une augmentation de 210.000 euros liée notamment à l'équipement informatique de certains bureaux et à l'extension du réseau du Conseil.

Le Conseil constitutionnel compte un effectif de 53 personnes en 2008, dont 20 de catégorie A, 15 de catégorie B et 18 de catégorie C.

Cet effectif a diminué de 6 personnes depuis 2004, le Conseil ayant choisi de ne pas remplacer des chauffeurs¹, secrétaires et agents après leur départ à la retraite.

Les effectifs de catégorie A ont en revanche été renforcés, de 16 à 20 entre 2004 et 2008.

Le Conseil constitutionnel compte onze membres rémunérés à pleine indemnité².

¹ Le Conseil constitutionnel compte cinq véhicules et cinq chauffeurs pour neuf membres.

² L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que les indemnités sont réduites de moitié pour les membres continuant d'exercer une activité compatible avec leurs fonctions au Conseil.

Depuis sa création, il recourt, pour l'élaboration, l'exécution et l'apurement de son budget, à l'expertise d'un magistrat ou d'un ancien magistrat de la Cour des comptes.

Le bilan d'activité du Conseil fait apparaître que ses membres complètent, le cas échéant, leur connaissance du domaine dans lequel intervient une loi qui leur est soumise en procédant à des auditions et à des visites.

Ainsi, en février 2008, le Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'examen de la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pour cause de trouble mental, a entendu le docteur Coutanceau, président de la ligue française pour la santé mentale, le docteur Cordier, chef de service de psychiatrie à l'hôpital Foch de Suresnes et M. Vincent Berger, juriste de la Cour européenne des droits de l'homme. Plusieurs de ses membres ont en outre visité le Centre national d'observation et l'établissement public de santé nationale de Fresnes.

**L'activité du Conseil constitutionnel
entre le 1er janvier 2000 et le 15 juillet 2008**

Types de décisions	Nombre de saisines par type de saisissant	Total saisines	Nombre de décisions
Traités (DC01)	PDR : 4 PM : 1 Députés 1	6	4
Règlements des assemblées (DC02)	PDA : 5 PDS : 3 Députés 1	9	8
Lois organiques (DC 03)	PM : 23	23	23
Lois ordinaires (DC 04)	Députés : 87 Sénateurs : 69	156	106
Lois du pays (DC 05)	Membres du Congrès : 1 Président de la province des Iles Loyauté : 1	2	2
Déclassés (L)	PM : 23	23	23
Incompatibilités (I)	PDA : 2 PDS : 2 Députés : 4 Électeurs : 1	9	6
Déchéances (D)	Garde des sceaux : 7 PDS : 1	8	8
AN	Candidat, électeur ou CCFP (répartition non disponible)	1000	492
Sénat	Candidat ou électeur	31	22

Source : Conseil constitutionnel

PDR : Président de la République

PDS : Président du Sénat

PDA : Président de l'Assemblée nationale

PM : Premier ministre

• **La dotation allouée à la Cour de justice de la République** pour l'année 2009 s'élèverait à 845.080 euros, contre 874.443 euros en 2008, soit une quasi stabilité.

Cette dotation est répartie selon quatre postes :

- les locations immobilières (472.080 euros), pour le 21 rue de Constantine à Paris 7^{ème} ;

- les indemnités des magistrats (143.000 euros, soit une hausse de 0,5 % par rapport à 2008) ;

- les autres dépenses de fonctionnement (150.000 euros, soit 16.000 euros de moins qu'en 2008) ;

- les frais de justice (80.000 euros contre 100.000 en 2008).

Les effectifs de la Cour comptent 7 magistrats et 8 fonctionnaires dont un greffier en chef, deux greffiers, deux adjoints administratifs et trois adjoints techniques.

L'activité de la Cour connaît des fluctuations importantes. Elle a ainsi reçu 26 requêtes en 2007, contre 66 en 2006 et 97 en 2005. Elle a examiné 35 requêtes en 2007, réduisant le stock de requêtes en instance à 8 (19 en 2006). Sur ces 35 requêtes examinées, la commission en a classé 31 et en a jugé 4 irrecevables. Depuis le 1^{er} janvier 2008, aucune requête n'a été transmise au procureur général près la Cour.

Comme les années précédentes, la Cour a restitué en 2007 les crédits destinés aux frais de justice qu'elle n'avait pas utilisés, soit 140.000 euros.

B. LES EFFETS POSITIFS DE LA LOLF SUR LA GESTION DES FRAIS DE JUSTICE

1. La réussite du plan de maîtrise des frais de justice

De 2003 à 2005, la dépense de frais de justice a connu une augmentation de 42,7 %. Depuis 2006, première année d'application de la LOLF, les frais de justice ne sont plus dotés de crédits évaluatifs mais de crédits limitatifs, ce qui a entraîné une rupture avec la tendance structurelle à la hausse.

Ainsi, les frais de justice ont diminué de 22,3 % entre 2005 et 2006, atteignant 379,42 millions d'euros.

Le plan de maîtrise des frais de justice a démontré son efficacité dans le temps, puisque leur augmentation n'a été que de 2,42 % en 2007 et devrait être limitée à 1,6 % en 2008.

Évolution de la dépense de frais de justice depuis 2003 (en euros)

	Année 2003	Année 2004	Année 2005	Année 2006	Année 2007	Année 2008 prévision de consommation
Frais de justice pénale	251 520 769	320 170 439	376 730 003	262 368 022	260 704 830	270 862 958
Frais de justice en matière civile et prud'homale	50 485 662	56 501 572	60 550 124	22 988 085	22 980 767	27 318 518
Frais de justice commerciale	28 778 126	30 107 154	37 472 377	23 234 210	25 283 192	20 896 442
Autres frais de justice (action « soutien »)	10 645 748	12 287 767	12 618 837	70 831 855	79 652 042	75 922 082
Total Frais de justice	341 430 304	419 066 932	487 371 341	379 422 139	388 620 831	395 000 000

Source : Ministère de la justice

Les frais de justice en matière pénale représentent de façon constante la part essentielle des frais de justice (67,08 % du volume global en 2007). La dépense de frais de justice en matière commerciale (25,28 millions d'euros en 2007) dépasse désormais celle des frais de justice en matière civile et prud'homale (22,98 millions d'euros en 2007).

En effet, si les frais de justice en matière civile et prud'homale sont parfaitement stabilisés (- 0,03 % entre 2006 et 2007), les frais de justice en matière commerciale ont connu une hausse sensible entre 2006 et 2007 (+ 8,82%).

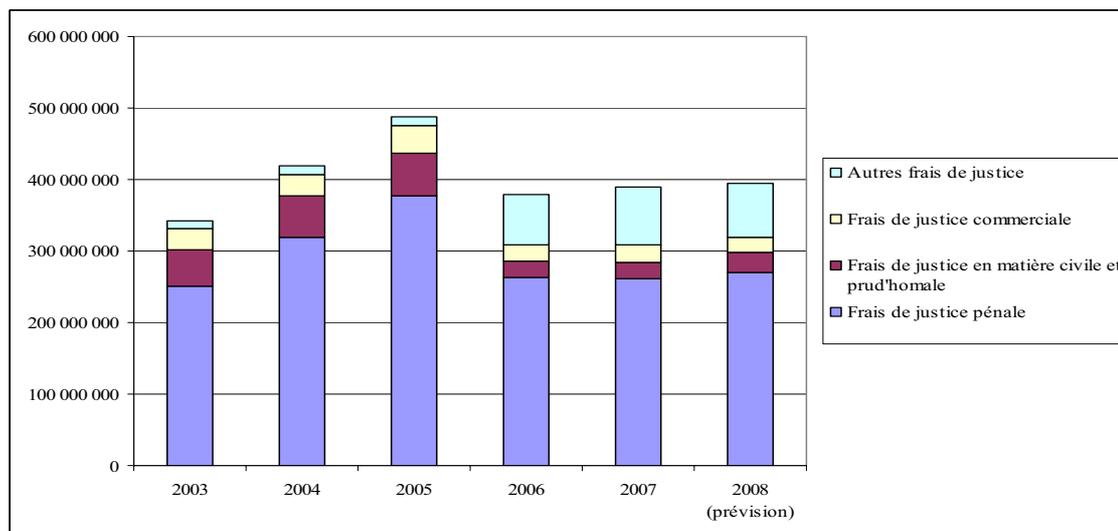
Toutefois, cette évolution tient avant tout à une modification de la nomenclature budgétaire, consécutive à la mise en œuvre de la LOLF. En effet, les frais postaux liés aux frais de justice, qui représentaient près de 60 % des dépenses de frais de justice en matière civile et prud'homale, sont désormais imputés sur l'action « Soutien ».

Par ailleurs, cette nouvelle nomenclature budgétaire ne permet plus de distinguer les différentes composantes des dépenses en matière commerciale.

Aussi l'action « Soutien » est-elle en très nette augmentation. Elle représente le second poste de dépenses de frais de justice en 2007.

Elle regroupe, outre l'ensemble des frais postaux relevant des frais de justice, certaines indemnités résultant de décisions judiciaires, les frais de justice du BOP du casier judiciaire, ainsi que certains frais mis en paiement au niveau de l'administration centrale (marché Air France pour les transfèvements judiciaires, indemnité de la détention provisoire depuis le 1er juillet 2006, marché relatif à la recherche des empreintes génétiques sur les individus).

Evolution des frais de justice depuis 2003



Source : Ministère de la justice

La maîtrise des dépenses de frais de justice est liée aux actions conjuguées des juridictions et de l'administration centrale.

Si les changements de nomenclature susmentionnés rendent malaisée la comparaison de ces différents ensembles par rapport aux années précédentes, on observe néanmoins que les économies réalisées concernent avant tout le domaine pénal, champ prioritaire du plan d'action de maîtrise de la dépense.

En effet, la grande majorité des postes de dépense en matière pénale ont connu une baisse en 2006 et ont continué à diminuer en 2007. Outre les actions effectives de maîtrise de la dépense, **il apparaît que l'action de sensibilisation effectuée auprès des magistrats prescripteurs a été déterminante.**

Evolution des principaux postes de dépense de frais de justice en matière pénale (2003/2007)

Nature de dépenses	année 2003	année 2004	année 2005	année 2006	année 2007	Evolution 2003/2006	Evolution 2006/2007
Frais médicaux (hors génétique à partir de 2005)	62 354 890	77 008 404	70 300 768	61 437 081	65 009 964	-1,47 %	5,82 %
Réquisitions opérateurs (hors location matériel)	41 421 593	65 953 218	69 084 726	38 280 064	34 606 456	-7,58 %	-9,60 %
Traduction interprétariat	12 499 628	13 923 265	14 994 863	13 207 273	14 214 382	5,66 %	7,63 %
Frais en matière de scellés	14 662 877	19 830 836	26 923 087	18 311 214	17 117 247	24,88 %	-6,52 %
Enquêtes sociales rapides, de personnalité, contrôle judiciaire	6 674 899	10 737 727	20 278 123	19 818 320	20 992 261	196,91 %	5,92 %
Analyses génétiques			23 877 053	20 496 279	16 786 642	-	-18,10 %
Total frais de justice pénale	246 265 777	313 547 186	367 465 229	262 367 989	260 704 830	-16,41%	-0,63 %

Source : Ministère de la justice

La priorité du plan de maîtrise des frais de justice a consisté à enrayer la forte progression des frais liés aux **réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunications**, qui avaient connu une très forte augmentation avec le développement de la téléphonie mobile (+ 93 % entre 2002 et 2005).

Dès la fin de l'année 2005, les négociations conduites avec les opérateurs et les sociétés de location de matériel d'enregistrement d'écoutes téléphoniques se sont traduites par d'importantes baisses de tarifs. De plus, l'arrêté du 22 août 2006, pris en application de l'article R. 213-1 du code de procédure pénale et fixant les tarifs applicables conformément au principe de « juste rémunération », s'est déjà traduit par des économies significatives.

En outre, l'effort de tarification a été poursuivi au cours de l'année 2007 pour s'étendre aux prestations d'interception de communications téléphoniques proprement dites. De nouveaux tarifs ont été institués par arrêté pris en application de l'article R. 213-2 du code de procédure pénale sur le fondement du décret n° 2007-1520 du 22 octobre 2007 portant modification du code de procédure pénale et de l'arrêté fixant la tarification applicable aux réquisitions ayant pour objet les interceptions de communications électroniques.

Des économies sur ce poste ont pu, également, être réalisées en 2007 grâce à une architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques au regard des nouvelles technologies (suppression des ouvertures de lignes téléphoniques provisoires France-Télécom grâce à la mise en place de centrales d'écoutes au niveau local).

Ainsi, cette dépense, qui s'élevait à 69,08 millions d'euros en 2005, ne représentait plus que 38,28 millions d'euros en 2006 et 34,61 millions d'euros en 2007.

En revanche, si les dépenses de **frais médicaux** tendaient à diminuer entre 2003 et 2006, elles ont de nouveau augmenté en 2007 (5,82 %). Ces frais englobent les honoraires et indemnités alloués pour la réalisation d'exams psychiatriques, médico-psychologiques ou psychologiques, d'exams toxicologiques, biologiques ou radiologiques, ainsi que les honoraires et indemnités nécessaires à d'autres exams médicaux.

Ces frais font pour la plupart l'objet d'une tarification par le code de procédure pénale ; mais les revalorisations successives de la consultation généraliste¹, qui détermine le tarif de certaines prestations fréquentes en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes) sont à l'origine de cette augmentation. Il est d'ailleurs vraisemblable que cette dépense augmentera encore en 2008.

S'agissant des **frais d'interprétariat et de traduction**, leur évolution à hauteur de 43,2 % entre 2003 et 2007 traduit l'internationalisation croissante de la délinquance pénale et la forte augmentation des procédures impliquant des étrangers.

¹ *Intervenues au 1^{er} août 2006 et au 1^{er} juillet 2007.*

Toutefois, cette dépense connaît une hausse contenue, passant de 13,21 millions d'euros en 2006 à 14,2 millions d'euros en 2007 (+ 7,6 %). Cette progression maîtrisée procède de mesures de sensibilisation (diffusion de formulaires traduits de notification de garde à vue, rappel des textes imposant une traduction dans une langue comprise par le prévenu) et de la diffusion d'instructions mettant fin à des pratiques tarifaires contestables (pratique tendant à rémunérer le temps de transport de l'interprète requis, par exemple).

Les dépenses relatives aux **scellés** ont progressé, entre 2003 et 2006, de 24,88 %, avec une très forte hausse en 2005 (+ 35,76 %) qui a fait suite à une augmentation aussi importante qu'en 2004 (+ 35,25 %). Cette évolution s'explique principalement par le paiement d'importants stocks de mémoires de frais présentés par la préfecture de police de Paris et correspondant au gardiennage de véhicules au cours des années antérieures. En 2007, ces dépenses se sont élevées à 17,12 millions d'euros.

Par ailleurs, la passation en 2007 d'un **marché public portant sur la réalisation d'analyses génétiques** effectuées sur les individus aux fins d'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), a permis une baisse considérable des tarifs, le coût unitaire de l'analyse étant fixé à 23 euros hors taxes.

Le coût de ces analyses a représenté 6,4 % de la dépense de frais de justice criminelle en 2007, soit 16,79 millions d'euros. Un nouveau marché passé en 2008 a permis d'abaisser le tarif unitaire à 17 euros hors taxes, la qualité des analyses étant garantie par des clauses spécifiques.

S'agissant de l'exercice 2008, les crédits alloués aux frais de justice s'élèvent à 405 millions d'euros. Diminués du montant de la réserve de précaution, les crédits disponibles s'élèvent à 380,7 millions d'euros.

Le niveau de consommation observé au 31 août 2008, atteint 75 % des crédits disponibles, soit une augmentation de 6,6 points par rapport à la fin du mois d'août 2007.

Selon le ministère de la justice, cette progression est due à la mise à disposition rapide des crédits en début d'exercice, qui a permis de débiter la gestion plus tôt que les années précédentes, augmentant ainsi mécaniquement le niveau de consommation. La prévision de dépenses pour l'année s'établit à 395 millions d'euros, ce qui devrait entraîner un dégel de crédits à hauteur de 15 millions d'euros.

Un certain nombre de **revalorisations de tarifs** du code de procédure pénale (expertise psychiatrique, rétribution des administrateurs ad-hoc, traducteurs interprètes) résultant du décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 relatif au recouvrement des amendes forfaitaires et à certains frais de justice criminelle ou assimilés et de l'arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux frais de justice criminelle en matière de médecine légale, de traduction, d'interprétariat et d'administration ad hoc, entraîneront une hausse de cette dépense en 2009.

Ainsi, les nouvelles dispositions portent le tarif horaire des interprètes à 25 euros dès la parution du texte en 2008 et à 30 euros en 2009 (pour 13,26 euros actuellement). Une majoration de 40 % pour la première heure, les nuits et les jours fériés est également prévue. Le tarif de la traduction écrite sera porté à 25 euros la page de 250 mots (11,13 euros actuellement).

S'agissant des expertises psychiatriques, le tarif est augmenté de 25 % et les expertises concernant les victimes d'infractions sexuelles sont rémunérées au tarif majoré, comme celles concernant les personnes poursuivies pour infractions sexuelles.

Le tarif des administrateurs ad hoc au civil et au pénal est également profondément modifié. A la place du versement d'une indemnité forfaitaire, il est prévu un taux d'indemnité qui varie en fonction des différentes étapes de la procédure. Enfin, les administrateurs ad hoc peuvent dorénavant obtenir des indemnités pour frais de déplacement.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2009, s'élevant à 409 millions d'euros, tiennent compte de ces revalorisations, ainsi que de l'impact de la réforme des tutelles¹, de la réforme de la médecine légale et de la recherche d'empreintes génétiques à partir de traces biologiques aux fins d'alimentation du fichier national d'empreintes génétiques (FNAEG).

En effet, le ministère de la justice devrait passer un marché qui constituera une avancée, dans la mesure où les marchés précédents ne concernaient que la recherche d'empreintes génétiques à partir de prélèvements sur individu. Bien que le périmètre du nouveau marché porte sur la délinquance de masse, une réduction du coût unitaire de l'analyse est attendue de la mise en concurrence.

Le projet de plateforme centrale d'écoutes téléphoniques

La mise en place d'une plateforme centrale d'écoutes téléphoniques, pilotée par la délégation aux interceptions judiciaires (DIJ), rattachée au secrétariat général du ministère de la justice, s'inscrit dans le cadre de la maîtrise des frais de justice liés aux réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunications.

Cet outil centralisé, dédié aux interceptions judiciaires et à la fourniture de données techniques associées, devrait être pleinement opérationnel en 2010. Cependant dès la fin du 1^{er} semestre 2008, la rationalisation des procédures et des coûts est entrée partiellement en application, avec le déploiement de la **mini plateforme**.

¹ La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs établit le principe, pour les mesures de protection en cours, d'une révision de chaque mesure avant le 1^{er} janvier 2012. Dans le cas contraire, la mesure prononcée sera caduque de plein droit. Cette réforme va donc induire un nombre très important d'examen médicaux (700.000 mesures de protection sont en cours à ce jour). Cependant, le coût de ces certificats médicaux ne s'imputera que partiellement sur les frais de justice. En effet, l'examen médical de tutelle est en principe à la charge de la personne protégée ou de sa famille.

Cette application permet aujourd'hui aux officiers de police judiciaire, après avoir obtenu, pour chaque interception, un numéro d'identifiant auprès du système de transmission d'interceptions judiciaires, de récupérer sur leur poste de travail via le réseau intranet, les SMS ainsi que les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile (date, heure, durée de la communication, numéro appelé, numéro appelant). La mini plateforme rend ces informations automatiquement disponibles, alors qu'elles faisaient auparavant l'objet d'une réquisition spécifique et payante. Son utilisation sera ouverte, dans un second temps, aux magistrats.

Le coût d'investissement pour la mise en œuvre de la mini plateforme s'élève à 1 million d'euros, pour une économie estimée à 1,5 million d'euros annuel.

La **grande plateforme centralisée** porte le contenu des communications interceptées. Toute demande d'interception sera adressée à la DIJ et non à l'opérateur de télécommunication. Le contenu intercepté sera transmis directement et de façon cryptée au requérant, via son réseau Intranet.

Le fonctionnement de la plateforme sera placé sous le contrôle d'un magistrat du siège. Cette plateforme marque la fin du recours aux loueurs de matériels d'interception, indispensable actuellement. Elle permettra en outre, de disposer de statistiques fiables en matière d'interceptions judiciaires.

Après la tarification des prestations liées aux réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunication (interception et autres prestations) associée à la rédaction d'un référentiel des prestations, la grande plateforme devrait donc marquer une étape décisive dans la rationalisation de ce secteur de dépenses.

Les économies attendues sont de 20 millions d'euros en 2010 et autant en 2011, pour une dépense d'investissement prévisionnelle évaluée à 15 millions d'euros.

2. Le bilan très positif de la gestion des frais de justice

La gestion des frais de justice permet d'optimiser l'utilisation des crédits alloués en loi de finances initiale, tant au niveau du programme qu'au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP).

Ainsi, la consommation des frais de justice fait l'objet d'un suivi mensuel au niveau du programme grâce aux restitutions fournies par l'application INDIA dépenses, et aux statistiques de FRAIJUS¹, qui permettent de suivre la consommation des crédits de paiement et le niveau des engagements. Une réserve nationale de crédits destinés aux frais de justice est constituée en début d'exercice au niveau du programme pour procéder aux abondements.

Le suivi de la dépense permet à partir de la fin du premier semestre d'allouer des crédits aux BOP dont la consommation prévisionnelle dépassera l'enveloppe fixée en début d'exercice ou au contraire, et plus rarement, de récupérer des crédits qui ne pourront être consommés pour les redistribuer.

¹ L'ensemble des prescriptions des magistrats ou officiers de police judiciaire est enregistré dans le logiciel FRAIJUS. Chaque prescription est assortie d'un coût généré par le logiciel sur la base du tarif réglementaire ou à défaut d'un coût moyen, ou d'un coût renseigné par le prescripteur lui-même, lorsqu'il dispose d'un devis.

A l'échelle des BOP, le pilotage des crédits par les responsables s'effectue de manière identique. Le service administratif régional et les régions effectuent un suivi mensuel des dépenses payées, afin d'éviter toute rupture des paiements. Une réserve régionale peut être constituée à cet effet au niveau des BOP.

Après presque trois exercices sous format LOLF, le bilan de la gestion budgétaire des frais de justice est très positif. Le plan de maîtrise des frais de justice a permis de stabiliser leur croissance à qualité constante, sans entraver la liberté de prescription.

Les magistrats rencontrés par votre rapporteur au tribunal de grande instance de Chartres ont expliqué que la mise en œuvre de crédits limitatifs avait provoqué un changement de culture chez les magistrats, désormais attentifs à la nécessité de réaliser des économies budgétaires.

Ils ont estimé que la limitation des crédits alloués aux frais de justice avait permis de mettre fin à des abus, par exemple en matière de mise en fourrière des véhicules. Un magistrat du parquet a témoigné n'avoir jamais reçu de consigne du parquet général pour limiter ses investigations dans un souci d'économie budgétaire. Il est en revanche demandé aux magistrats de faire établir un devis avant d'engager des opérations de grande envergure.

3. Vers le raccourcissement des délais de paiement

Si les retards de paiement des jurés, experts et interprètes constatés en 2006 ne se sont pas répétés en 2007 et 2008, le ministère de la justice cherche toutefois à améliorer le circuit de paiement des frais de justice, pour répondre aux observations de la Cour de comptes dans son rapport sur la gestion des frais de justice (octobre 2007).

En effet, le circuit de paiement des frais de justice, caractérisé par un paiement à l'acte, fait intervenir plusieurs acteurs et génère des délais importants. Le ministère de la justice ne dispose pas des outils qui permettraient d'évaluer le nombre de mémoires de frais en cours de règlement.

Toutefois, pour simplifier le circuit de la dépense et mieux connaître les engagements juridiques, le ministère de la justice a engagé en 2008, en liaison avec le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, une expérimentation dans 5 cours d'appels (Amiens, Versailles, Pau, Grenoble et Nîmes).

La nouvelle procédure de traitement de la dépense mise en œuvre dans ce cadre expérimental s'appuie sur la création d'un service centralisateur des mémoires de frais de justice placé auprès des tribunaux de grande instance et de la cour d'appel. Ce nouveau service est chargé de tous les actes de gestion des frais de justice (réception et enregistrement de tous les mémoires, contrôle et mise en paiement).

Ainsi, tous les mémoires sont adressés par les prestataires et les experts au service centralisateur de la juridiction qui les enregistre au moyen d'un module informatique. La même application permet d'enregistrer toutes les étapes de traitement du mémoire jusqu'à sa mise en paiement. La juridiction disposera donc à tout moment de l'état exact des mémoires reçus et n'ayant pas encore donné lieu à paiement.

En outre, le **circuit spécifique d'exécution de la dépense**, au-dessous d'un seuil arrêté à 150 euros avec la direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, permet une simplification de la procédure de contrôle de la dépense et une accélération de la mise en paiement (80 % du nombre de mémoires traités par les juridictions sont inférieurs à 150 euros).

D'ores et déjà, les premiers résultats des expérimentations montrent une très nette baisse des délais de traitement.

C. LES RISQUES D'UN DÉVOIEMENT DE L'ESPRIT DE LA LOLF

Les magistrats rencontrés par votre rapporteur ont affirmé leur accord avec les principes qui ont conduit à l'adoption de la LOLF, afin d'insuffler une logique de performance dans le fonctionnement de l'Etat et d'assurer la meilleure allocation possible des ressources publiques. Ils ont cependant exprimé leur déception, voire leur inquiétude, après trois années d'application de la LOLF qui leur semblent avoir conduit à une reprise en main de la gestion des juridictions par l'administration centrale. Si les chefs de cour se sont pleinement investis dans leur nouveau rôle de gestionnaires des BOP, ils regrettent que les résultats obtenus ne leur apportent aucune marge de manœuvre supplémentaire.

1. Les modalités d'exécution du budget alloué aux juridictions : l'absence de bénéfice de la fongibilité

● Le schéma de gestion déconcentrée

Le schéma de gestion déconcentrée, initié en 2006 lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, confie au responsable du programme « Justice judiciaire » la répartition, à l'issue des dialogues de gestion, des crédits du programme entre les 43 budgets opérationnels de programme (35 BOP pour les cours d'appel, 2 BOP pour les tribunaux supérieurs d'appel, le BOP de la Cour de cassation, le BOP de l'Ecole nationale des greffes, le BOP du casier judiciaire national, le BOP du Conseil supérieur de la magistrature, le BOP des services centraux des services judiciaires et le BOP « immobilier »).

Les crédits sont globalisés, par titre, au sein de chaque budget opérationnel de programme. Les responsables de BOP exercent un rôle d'animation et de pilotage des services relevant du périmètre de leur BOP (juridictions du premier degré, arrondissement judiciaire et cour d'appel).

Les services administratifs régionaux sous la responsabilité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, assistent les premiers présidents et les procureurs généraux dans leurs missions de responsables de budget opérationnel de programme et d'ordonnateurs secondaires.

Ces services assurent la préparation et l'exécution du budget opérationnel de programme en matière budgétaire et comptable, notamment en leur qualité de service ordonnateur de la cour d'appel.

Les modalités de passation de marchés publics ont également été modifiées. Les chefs de cour étant désormais pouvoir adjudicateur, les seuils de passation des marchés qui étaient préalablement évalués au niveau du département, le sont désormais à l'échelon régional.

Aussi les fonctions financières et comptables se sont-elles concentrées au niveau des services administratifs régionaux, qui se sont professionnalisés pour faire face à une complexification de la réglementation (achat public, qualité comptable, ...).

Dans ce cadre de gestion, les juridictions n'ont plus de fonctions financières et comptables. Elles sont toutefois associées au processus budgétaire dans le cadre du dialogue de gestion déconcentrée, par l'expression de leurs besoins, élément indispensable à la programmation des activités au sein du BOP.

Le dialogue de gestion comporte des échanges réguliers entre le responsable de programme et les responsables de budgets opérationnels de programme d'une part, et entre ces derniers et les arrondissements judiciaires du ressort de leurs cours d'appel d'autre part. Ces échanges visent à assurer un pilotage efficient du programme.

En outre, le dialogue de gestion est organisé autour de trois temps forts : le bilan de l'exercice budgétaire précédent, l'exécution du budget opérationnel de programme de l'année et la préparation du budget opérationnel de programme de l'année suivante.

● **Les règles en matière de réserve de précaution**

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, et plus précisément de son article 51, une présentation des mesures envisagées pour assurer, en exécution, le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement est annexée au projet de loi de finances. Cette présentation indique en particulier le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres.

La mise en réserve s'opère au niveau du programme et consiste à rendre indisponible, dès le début de gestion, une fraction des crédits ouverts en loi de finances, afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire.

Toutefois, les crédits inscrits en réserve de précaution apparaissent difficilement récupérables. Cette réserve de précaution s'apparente, en pratique, à un gel budgétaire.

Aussi, la programmation budgétaire initiale du programme « Justice judiciaire » présente-t-elle, dans un souci de visibilité budgétaire, une répartition des crédits réellement disponibles (hors réserve de précaution) entre les différents budgets opérationnels de programme.

La programmation des activités par les budgets opérationnels de programme s'appuie donc sur des dotations nettes, hors réserve de précaution.

• **Une moindre autonomie et l'absence de bénéfice de la fongibilité à l'échelon régional**

M. Didier Marshall, premier président de la Cour d'appel de Caen, résume ainsi la déception des chefs de cour à l'égard de l'application de la LOLF à la justice : *« le budget annuel qui devait être global est alloué en plusieurs fois au cours de l'exercice. Les crédits fléchés, signes d'un dirigisme qui n'est plus de mise, sont réapparus. La fongibilité, qu'elle soit ou non asymétrique, est restée dans les cartons : au niveau déconcentré les budgets sont sectorisés et étanches. Comme avant la LOLF, les transferts de crédits sont soumis à l'autorisation de l'administration centrale. Enfin, l'organisation actuelle n'offre pas d'incitation pour le bon gestionnaire. Pour l'année 2008, les juridictions n'ont pas reçu de crédits permettant d'engager des dépenses non obligatoires, seule marge réelle d'initiative et permettant de maintenir le parc immobilier »*¹.

Pourtant, selon les indications du ministère de la justice, une mesure de fongibilité asymétrique des crédits de personnel vers les crédits de fonctionnement, d'un montant de 3.725.140 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, a été mise en œuvre en fin d'année 2007.

Ces crédits étaient destinés à abonder les budgets opérationnels de programme des cours d'appel pour financer des opérations d'entretien immobilier, notamment la poursuite de la mise aux normes des implantations judiciaires ou les travaux nécessaires afin de lever les avis défavorables des commissions de sécurité.

N'ayant pu être consommés en 2007 en raison du caractère tardif du mouvement budgétaire intervenu les 17 et 20 décembre 2007, ces crédits ont fait l'objet d'une mesure de report de crédits sur la gestion 2008, par un arrêté en date du 28 mars 2008.

Toutefois, comme l'ensemble des crédits de report du programme « Justice judiciaire », à l'exception des fonds de concours, ces crédits ont fait l'objet d'une mesure de gel.

¹ Didier Marshall, *Justice et LOLF : quelle compatibilité ?*, Revue française de finances publiques, n° 103, septembre 2008.

Les crédits disponibles, une fois la réserve de précaution déduite, sont mis à la disposition des BOP dès le début de la gestion. Les crédits de fonctionnement sont délégués en début d'année afin de faciliter la programmation des activités.

Le ministère de la justice indique toutefois qu'en 2008, ont été conservés au niveau du responsable de programme les crédits nécessaires à la mise en œuvre des premières mesures liées à la réforme de la carte judiciaire et les crédits permettant de faire face à un éventuel aléa de gestion, soit 9,5 % du montant total des crédits disponibles. Les crédits de fonctionnement conservés au niveau du programme ont été délégués aux BOP en septembre.

S'agissant des frais de justice, compte tenu de la difficulté que représente l'évaluation des charges à payer, 3,4 % des crédits ont été conservés au niveau du programme. Ces crédits ont ensuite été répartis à la fin du premier semestre en fonction des besoins complémentaires et du rythme de consommation des BOP.

En ce qui concerne la masse salariale, la Chancellerie indique qu'elle applique les instructions du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, selon lesquelles le titre II doit faire l'objet d'un pilotage au niveau du programme. **Les mesures de fongibilité asymétrique demeurent donc la prérogative du responsable de programme et sont appréciées au niveau de la mission « Justice judiciaire ».**

Le ministère de la justice estime que si les marges de manœuvre des responsables de BOP sont faibles en matière de gestion des effectifs en raison des contraintes statutaires, elles existent en termes de pilotage et de programmation des emplois.

Les chefs de cour peuvent en effet exposer leurs priorités et les possibilités de redéploiement interne dans le cadre des dialogues de gestion avec le responsable de programme, dans l'espoir que ces indications seront prises en compte lors de la programmation budgétaire initiale pour l'année suivante.

Ainsi, le procureur de la République du tribunal de grande instance de Chartres a indiqué que les juridictions du ressort de la Cour d'appel de Versailles étaient largement consultées par les chefs de cette cour. Il a estimé que même si Chartres constituait une petite juridiction, toute demande motivée par des considérations valables était généralement honorée. Malgré une indéniable perte d'autonomie, il reste donc possible de plaider ses dossiers et d'obtenir gain de cause.

La Chancellerie présente en outre la possibilité pour les responsables de BOP de procéder à des recrutements complémentaires de personnels vacataires comme une marque d'autonomie.

2. La mobilisation excessive des services administratifs régionaux et des greffiers par la production de données financières

La mise en œuvre de la LOLF depuis le 1^{er} janvier 2006 a rendu indispensable le renforcement de la fonction de gestion des échelons déconcentrés des services judiciaires, services administratifs régionaux (SAR) et cellules budgétaires d'arrondissement judiciaire.

Le statut juridique des SAR a été défini par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007, inscrivant ces nouvelles dispositions dans le code de l'organisation judiciaire.

Placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour, les SAR sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative, nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort.

A cette fin, chaque SAR bénéficie d'une autonomie budgétaire et dispose d'un personnel dédié, composé d'experts dans chacun des domaines de gestion : gestion budgétaire, informatique, ressources humaines, formation et patrimoine immobilier.

Il apparaît nécessaire de consolider ces structures de gestion encore récentes, et dont les compétences sont de plus en plus sollicitées. En effet, les compétences d'ordonnateurs secondaires et de pouvoir adjudicateur dévolues aux chefs de cours entraînent la gestion par les SAR des enveloppes de crédits liées aux dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement, ainsi que les frais de justice et d'aide juridictionnelle.

Or, le transfert de la compétence d'ordonnateur secondaire, précédemment attribuée aux préfets, ne s'est pas accompagné du transfert des emplois affectés au suivi de l'ordonnancement des dépenses dans les préfectures.

Cependant, depuis 2000, 341 emplois (dont 137 emplois de personnels placés) ont été créés dans les SAR, qui se répartissent par catégorie conformément au tableau suivant :

Circulaires de localisation	A	A placé	B	B placé	SA	C	C placé	TOTAL
2000			33					33
2001			1					1
2002								0
2003	13							13
2004			35	112				147
2005			33	7		42	2	84
2006		14						14
2007				1		2	1	4
2008					45			45
TOTAL	13	14	102	120	45	44	3	341

Source : Ministère de la justice

A l'occasion des différentes localisations, l'ensemble des SAR a été renforcé, avec un effort spécifique pour les SAR des cours d'appel les plus importantes (Paris, Versailles, Aix, Douai, Rennes).

Au titre de l'année 2008 et dans le cadre de la constitution du corps des secrétaires administratifs des services judiciaires créé par le décret n° 2007-1106 du 16 juillet 2007, 45 postes sur les 175 offerts au recrutement ont été localisés dans les services administratifs régionaux¹.

Toutefois, sur les 63 emplois créés dans les SAR depuis 2006, on compte seulement 14 emplois de fonctionnaires de catégorie A placés, un emploi de catégorie B placé et 45 emplois de secrétaire administratif.

Les **personnels placés** (greffiers en chef, greffiers, agents de catégorie C) font partie des effectifs des SAR, mais sont affectés suivant décisions des chefs de cour, et pour des missions de renfort et d'une durée limitée, dans les juridictions du ressort.

Au total, si les effectifs globaux des SAR atteignent à 1.220 agents, les personnels effectivement affectés aux SAR (sans les personnels placés) s'élèvent à 871 agents.

Au titre du PLF 2009, aucun recrutement spécifique n'est envisagé à ce jour pour renforcer ces structures administratives.

En outre, les greffiers sont également mobilisés pour produire de nombreuses statistiques destinées à assurer le suivi des dépenses et des emplois. Ainsi, Mme Nicole Cornu, directrice du greffe du tribunal de grande instance de Rouen, a indiqué que les greffiers en chef consacraient une grande partie de leur temps de travail à l'élaboration de ces statistiques, qui ont connu un important développement depuis 2006. Les fonctionnaires des greffes disposent par conséquent de moins de temps pour accomplir leurs fonctions traditionnelles.

Si la place de ces travaux statistiques dans les activités des greffes pourrait être appelée à diminuer lorsque les services se seront entièrement appropriés ces nouvelles tâches, votre rapporteur souligne la nécessité de ne pas multiplier les données statistiques destinées à l'administration centrale, au risque d'accaparer des services gardant un rôle essentiel d'appui aux fonctions juridictionnelles. Il semble préférable de développer quelques outils fiables, dont les ressources seront pleinement exploitées.

En effet, la LOLF ne doit pas aboutir à la création de nouvelles tâches accaparantes pour des services qui ne seraient alors plus en mesure d'exercer leurs autres missions.

¹ Il n'existe pas de personnels placés dans le corps des secrétaires administratifs.

3. L'usage ambivalent de la notion d'équivalent temps plein travaillé et la disparition des postes vacants

La lecture du projet annuel de performance pour 2009 peut éveiller quelques inquiétudes quant à **l'évolution des effectifs**. Ainsi, le plafond autorisé d'emplois (PAE) pour 2009 fait apparaître une diminution de 22 ETPT de magistrats et de 8 ETPT de greffiers de catégorie B, alors que la description des entrées et sorties évoque la création de 59 emplois de magistrats et de 50 emplois de greffiers de catégorie B.

Lors de son audition devant votre commission, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a rappelé que les notions d'équivalents temps plein travaillé et de postes vacants étaient distinctes et a indiqué que le projet annuel de performance ne prévoyait aucune suppression d'emploi au sein des juridictions.

• La disparition de la notion de postes vacants

Avant la LOLF, les effectifs des juridictions étaient calculés à partir d'une structure de référence des emplois, sans rapport avec le nombre d'emplois fixé à l'occasion du vote du budget. La somme des emplois de la structure de référence était très supérieure au nombre d'emplois arrêté en loi de finances.

La LOLF a profondément modifié le régime de gestion des emplois. Ainsi en 2006, le plafond autorisé d'emplois du programme « Justice judiciaire » a été déterminé à partir du nombre moyen d'ETPT pour l'année 2004, auquel ont été ajoutées les créations de postes 2005 et les créations nettes autorisées dans la loi de finances 2006. Les autorisations 2007 et 2008 ont été déterminées à partir du socle de l'année antérieure, auquel ont été ajoutées les créations nettes.

Selon le ministère de la justice, le décalage entre l'ancienne notion d'effectifs budgétaires et les plafonds autorisés d'emploi (PAE) expliquerait ce que les juridictions perçoivent comme une évaporation des effectifs, alors même que le programme « Justice judiciaire » a bénéficié ces trois dernières années, de créations nettes d'emplois.

La répartition des effectifs du programme « Justice judiciaire » au sein des différents BOP, repose sur des données objectives d'activité qui font l'objet d'une discussion dans le cadre des dialogues de gestion entre le responsable de programme et les responsables de budget opérationnel de programme (RBOP).

A l'issue des dialogues de gestion, le PAE de chaque BOP est calculé à partir de la consommation moyenne réelle de l'année en cours, à laquelle sont retranchés les départs prévisibles (retraites, mutations, ...) et ajoutées les arrivées de l'année N+1 (sorties d'école, mutations) et les extensions en année pleine des recrutements de l'année N sur l'année N+1.

Ce plafond global par BOP est ensuite notifié à chaque responsable de budget opérationnel de programme, qui procède à la répartition des effectifs au sein de juridictions conformément aux arbitrages issus des dialogues de gestion.

Pour les BOP, le suivi des ETPT a été difficile, dans un premier temps, faute d'outils de suivi appropriés et d'une bonne compréhension de ce concept nouveau.

Depuis la mi-2007, les responsables de BOP disposent, chaque mois, d'un état de leur consommation d'ETPT, qui leur est transmis par les services centraux.

M. Hubert Dalle, premier président de la cour d'appel de Rouen, a estimé que l'organisation du travail des juges ne pouvait échapper au monde judiciaire et qu'à cet égard le rapprochement des circuits de gestion et des acteurs, suscité par la LOLF, était un gage de qualité. Il a cependant relevé qu'en réalité les cours disposaient de moins d'autonomie qu'auparavant, les leviers de changement tels que la fongibilité des crédits ne pouvant fonctionner dans une période de difficultés budgétaires.

Il a considéré que l'application de la LOLF pouvait également poser des difficultés en matière de gestion des ressources humaines, puisque toute sortie d'emploi, à l'occasion par exemple d'un départ à la retraite, constitue une occasion de remise en cause. **Les remplacements doivent être justifiés comme s'il s'agissait de créations d'emplois.** M. Hubert Dalle a jugé que ce principe de gestion pouvait aboutir à des aberrations, puisque la présence de certains postes de magistrats est prévue par le code de l'organisation judiciaire.

En effet, les notions de structure de référence et de vacances de poste sont désormais abandonnées. Ainsi, la note adressée par Mme Dominique Lottin, directrice des services judiciaires, le 5 août 2008, aux chefs de cour et de juridiction explique à ces derniers que « *la notion de vacance d'emplois, dans l'esprit même de la LOLF, n'existe plus et ne peut donc plus être invoquée à l'appui de vos demandes d'emplois. Dans ces conditions, les seuls emplois pris en compte pour engager les dialogues de gestion sont les emplois effectivement pourvus en 2008.* »¹.

Tout se passe donc comme si les emplois non pourvus n'étaient pas pris en considération dans les prémisses du dialogue de gestion. Aussi les juridictions perçoivent-elles dans cet exercice une contraction progressive de leurs effectifs, puisqu'elles ne sont pas en mesure de se fonder sur le déficit d'emploi qu'elles constatent.

La note indique en effet qu'il appartiendra aux chefs de cour et de juridiction de déterminer, au niveau de chaque cour d'appel, à partir des emplois effectivement pourvus en 2008, leurs besoins en effectifs, « *en tenant compte, éventuellement, de l'organisation des nouvelles juridictions de*

¹ Note n° SJ-08-235-DSJ/05.08.08

rattachement dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. » Les propositions de répartition des emplois et de redéploiement au sein de la juridiction doivent être faites sur le fondement de tableaux exposant, pour chaque ressort, « *le plafond d'emplois en ETPE¹ égal à votre effectif réel au 1^{er} septembre 2008 pour les magistrats et au 31 décembre 2008 pour les fonctionnaires (hors recrutement des agents de catégorie C effectués à compter du 1^{er} octobre 2008)* ». La note souligne qu'après cette première étape, les chefs de cour peuvent « *proposer une éventuelle localisation complémentaire d'ETPE en la justifiant par la nécessité de contribuer à l'amélioration de l'ensemble de la performance du programme pour atteindre les objectifs fixés dans le PAP* ».

Aussi les juridictions interprètent-elles parfois l'application de ces nouvelles règles comme une « répartition de la pénurie ». Les magistrats rencontrés par votre rapporteur ne rejettent pas la logique conduisant à vérifier que les emplois sont affectés de façon pertinente, mais ils expriment des inquiétudes quant au rétrécissement de leurs marges de manœuvre.

En effet, si le point de départ des dialogues de gestion est le nombre d'emplois pourvus, il est à craindre que les sous-effectifs ne soient jamais compensés autrement que par une augmentation de la charge de travail des magistrats, qui ne devrait pas se traduire, à terme, par une amélioration de la performance.

Ainsi, M. Bertrand Darolle, président du tribunal de grande instance de Rouen, soulignant le manque de magistrats placés qui permettraient de compenser les absences prolongées dues à des congés de maternité et à des congés parentaux², a précisé qu'en 2008 sa juridiction avait dû fonctionner avec un sous-effectif de 9 emplois de magistrats.

Le sous-effectif atteignait 10 emplois de fonctionnaires dans cette juridiction en octobre 2008, le service administratif régional s'étant pour sa part vu attribuer neuf vacataires au dernier trimestre 2008, pour 13 emplois non pourvus. Il a expliqué qu'il ne disposait d'aucune visibilité quant au nombre de magistrats qui seraient effectivement en fonction au sein de sa juridiction en janvier 2009.

Certes, la Chancellerie estime que les chefs de cour ont de grandes libertés de gestion, indiquant que l'intégralité de leurs demandes de vacataires a pu être satisfaite en 2008. Si votre rapporteur a en effet constaté que des emplois de vacataire étaient aisément accordés, ces emplois ne sauraient remplacer l'affectation de fonctionnaires qui investissent durablement un emploi et y développent leurs compétences.

¹ *Equivalent temps plein emploi. L'ETPE prend en compte la quotité de travail, mais pas la durée de la période d'emploi, ni la sur-rémunération éventuelle du temps partiel.*

² *L'article 3-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature précise que le nombre de magistrats placés ne peut excéder, pour chaque cour d'appel, le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort. Au 1^{er} septembre 2008, 305 magistrats étaient affectés sur des emplois de magistrats placés, pour un potentiel de 504 aux termes des dispositions organiques.*

Le développement du recours à des emplois de vacataires

En 2007, sur le fondement de l'article 6 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, la direction des services judiciaires a utilisé 378 ETPT de vacataires.

La ministre de la justice a ainsi souhaité, dès le second semestre 2007, apporter un renfort significatif aux juridictions, par le recrutement au plan national de 500 contractuels de courte durée pour une durée de six mois.

Les cours d'appels, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance ont pu bénéficier de ce soutien, dans les services de la chaîne pénale (bureau d'ordre, greffe correctionnel), en matière civile (tutelles, rétablissement personnel) et dans les services généraux (frais de justice, aide juridictionnelle). Les tribunaux pour enfants ont également été concernés par cette mesure.

Ces agents non titulaires ont pour mission le remplacement de fonctionnaires temporairement indisponibles du fait de congés de maladies, de congés de maternité ou autres au sein de structures ne pouvant pas faire face à une rupture du service, mais également lors de circonstances exceptionnelles induisant, sur un laps de temps déterminé, une charge supplémentaire de travail, notamment à l'occasion d'échéances électorales.

Ces agents sont employés sur des fonctions de catégorie C pour des tâches administratives simplifiées. Des retraités de l'administration pénitentiaire sont également recrutés pour exercer des fonctions d'agents de sûreté dans les palais de justice. Ils n'ont pas vocation à exercer des fonctions de greffier.

Au terme de l'exercice 2008, la « consommation » moyenne prévisionnelle de vacataires devrait s'élever à 445 ETPT. En effet, au delà des besoins saisonniers ou permanents impliquant un service à temps incomplet apporté aux juridictions, les besoins relatifs à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire sont également assurés par un renfort en vacataires pour des activités d'archivage ou de référencement de dossiers.

S'agissant des conditions d'emploi des vacataires, les juridictions privilégiaient traditionnellement les contrats de 2 mois renouvelés plusieurs fois. Cette pratique apparaissait contraire à l'intérêt des juridictions comme à celui des vacataires.

Par conséquent, en 2009, les responsables de budget opérationnel de programme seront invités à privilégier le recrutement de vacataires sur des contrats de 10 mois, en s'appuyant sur l'autorisation qui sera leur donnée en début d'année, dans le respect des plafonds d'emploi.

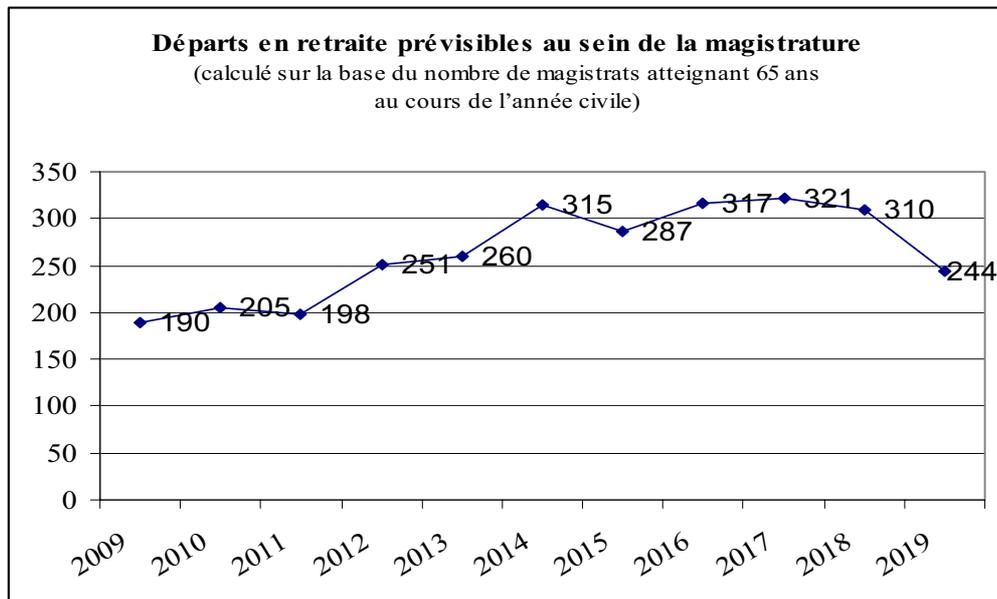
• La question du remplacement des magistrats et fonctionnaires partant à la retraite

Le projet annuel de performance fait apparaître que les effectifs d'auditeurs de l'ENM passeraient de 751 en 2008 à 504 en 2009. Cette baisse intervient alors que les départs à la retraite au sein de la magistrature devraient augmenter au cours des prochaines années.

Interrogée sur ce point par votre rapporteur lors de son audition par votre commission des lois le 12 novembre 2008, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué que le nombre de places offertes au concours externe d'entrée à l'ENM s'était élevé à 280 en 2005, 210 en 2006, 160 en 2007 et 105 en 2008, mais que le nombre total d'entrées dans la

magistrature, en tenant compte de toutes les voies d'accès, atteindrait 307 en 2008, 251 en 2009 et 210 en 2010, pour 120 départs à la retraite en 2008, 190 en 2009 et 205 en 2010.

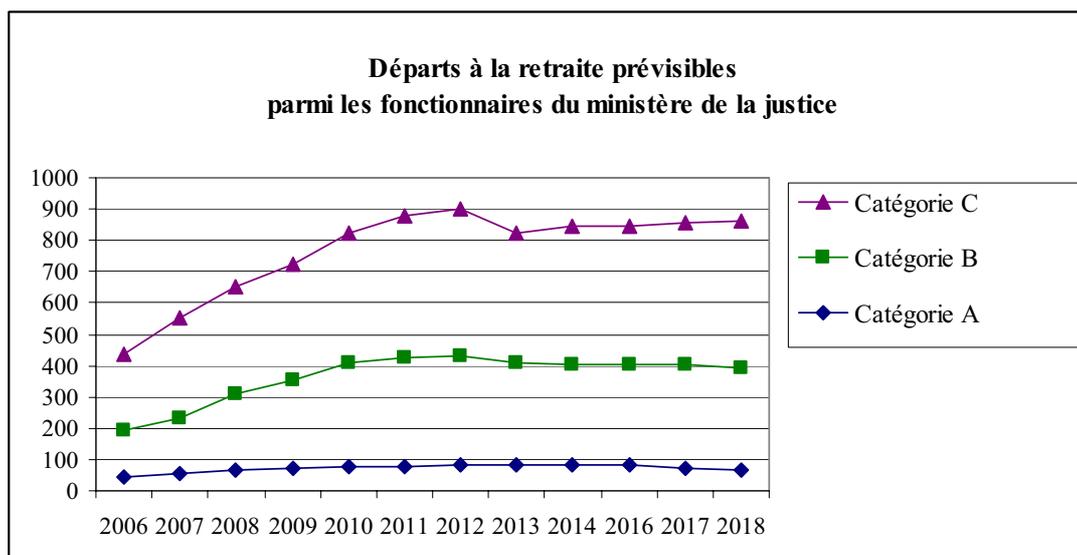
Elle a expliqué que l'addition des magistrats issus des concours et des magistrats intégrés permettait donc de compenser les départs à la retraite. En effet, outre l'accès à l'Ecole nationale de la magistrature par concours, un recrutement sur titres est ouvert, sur avis conforme de la commission d'avancement. Selon la Chancellerie, le nombre d'intégrations directes en qualité d'auditeurs de justice, longtemps inférieur ou proche de la dizaine, s'est élevé à plus de 40 par an au cours des dernières années.



Source : Ministère de la justice

En outre, la mise en œuvre de certaines réformes pourra se révéler difficile si le nombre de magistrats est désormais stabilisé. Ainsi, la collégialité de l'instruction prévue par la loi du 5 mars 2007 paraît impossible à mettre en œuvre à moyens humains constants dans de petites juridictions, comme le tribunal de grande instance de Chartres, visité par votre rapporteur. En effet, le nombre des juges d'instruction s'élève à 3, ce qui est très insuffisant pour appliquer la réforme.

Les perspectives de départ à la retraite sont encore plus importantes chez les fonctionnaires, le graphique suivant montrant un doublement du nombre moyen des départs à la retraite entre 2006 et 2011 et le maintien d'un nombre moyen de 850 à 900 départs entre 2012 et 2018.



Source : Ministère de la justice

Afin de permettre une arrivée de fonctionnaires sortant de l'École nationale des greffes concomitamment aux départs, le recrutement doit être initié deux années auparavant, afin de tenir compte de la durée du recrutement et de la durée de la formation (18 mois).

Pour assurer une régularité des arrivées de greffiers en chef et de greffiers dans les juridictions et une gestion prévisionnelle du plan d'activité de l'École nationale des greffes, la direction des services judiciaires a saisi le contrôleur budgétaire et comptable ministériel aux fins d'être autorisé à organiser les recrutements à des dates prédéterminées, sur la base des prévisions des départs à la retraite de l'année suivante.

Cette demande a fait l'objet d'un accord précisant que le nombre de postes reste ajustable jusqu'à la veille des épreuves écrites en fonction des emplois et des crédits autorisés par la Loi de Finances.

Cette possibilité d'ajustement et d'utilisation des listes complémentaires établies à chaque recrutement permettent de diminuer les écarts entre les départs à la retraite et les arrivées en juridiction.

II. LA RÉORGANISATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE

L'administration centrale du ministère de la justice a fait l'objet de deux mesures de réorganisation au cours des années 2007 et 2008.

1. La création d'un comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la justice

Destiné à se substituer à la Commission de l'Informatique, des Réseaux et de la Communication Electronique (COMIRCE) créée en 1996, le comité de gouvernance des systèmes d'information du ministère de la justice réunit les principaux responsables des directions, des services, des partenaires du ministère de la justice et des représentants des organisations professionnelles.

Ce comité a repris les missions originelles de la COMIRCE visant à définir et conduire la politique informatique globale du ministère en faisant notamment émerger une hiérarchie des besoins. Il lui appartient de piloter les actions de mutualisation et de normalisation, de préparer un schéma directeur des systèmes d'information et de réaliser une veille technologique. Le comité est en outre le correspondant de la CNIL pour l'ensemble du ministère.

La réforme a principalement eu pour objectif de mettre en place une organisation dont la structuration, du fait notamment de la création d'un comité réduit et plus opérationnel, sera à même d'assurer une véritable gouvernance inter-directionnelle sur l'ensemble du système d'information et de communication du ministère de la justice.

2. La réorganisation de l'administration centrale du ministère de la justice

Le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 a pour objet de mettre en œuvre la décision prise par le comité de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 de regrouper au sein du secrétariat général du ministère de la justice des compétences actuellement réparties entre plusieurs directions et services d'administration centrale et de proposer une nouvelle définition des missions des directions du ministère.

Après la publication de ce texte, le secrétariat général du ministère de la justice est désormais composé de cinq services :

- le service de la synthèse et de la programmation dont la mission est principalement d'assurer la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux visant à mettre en œuvre les politiques publiques définies par le garde des sceaux ;

- le service du support et des moyens du ministère, qui apportera son concours aux directions du ministère dans les domaines immobilier, informatique, statistique et contentieux ;

- le service de l'administration centrale qui assurera la gestion des personnels et des locaux d'administration centrale du ministère de la justice ;

- le service des affaires internationales et européennes ;

- le service de l'accès au droit et aux victimes dont les missions sont inchangées.

Par ailleurs, le décret du 9 juillet 2008 entérine la disparition de l'actuelle direction de l'administration générale et de l'équipement, dont l'emploi de directeur a été transféré au secrétariat général sur l'emploi de secrétaire général adjoint, et du service central d'information et de communication, dont les compétences ont été réparties entre le bureau du cabinet, un département de l'information et de la communication au sein du service de l'administration centrale et la direction des services judiciaires.

Le périmètre des missions des autres directions du ministère de la justice n'a pas été sensiblement modifié. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008.

Le rôle du secrétaire général du ministère de la justice

M. Gilbert Azibert, auparavant procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, a été nommé secrétaire général du ministère de la justice par décret du 4 juillet 2008.

Le secrétaire général assiste le ministre, en liaison avec les directions, dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie de modernisation du ministère, de son organisation territoriale et de sa politique de gestion des ressources humaines.

Responsable des ressources humaines et des affaires financières du ministère de la justice, il anime et coordonne l'action des responsables de programme de la mission « Justice » et prépare les arbitrages ministériels dans le domaine budgétaire. Il assure la coordination des actions intéressant plusieurs directions, ainsi que la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux.

Chargé de mettre en œuvre la politique de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication au sein du ministère, il élabore par ailleurs le programme d'équipement immobilier judiciaire. A ce titre, le secrétaire général assure la maîtrise d'ouvrage des schémas directeurs immobiliers des cours d'appel, ainsi que la réalisation des opérations de construction et de rénovation des bâtiments judiciaires, qu'il confie à l'agence pour l'immobilier de la justice et aux antennes régionales de l'équipement.

Aussi le secrétaire général est-il chargé de piloter la réforme de la carte judiciaire, compte tenu de ses implications multiples en matière de ressources humaines, d'immobilier (350 opérations de regroupement de juridictions), d'accompagnement social des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que d'aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de juridictions. Une mission « carte judiciaire » a d'ailleurs été constituée auprès du secrétaire général.

Le secrétaire général a en outre été chargé d'une mission de maîtrise de l'évolution des frais de justice, nécessitant la mise en place d'outils informatiques, l'élaboration d'outils de contrôle de gestion et la définition d'un traitement comptable de ces crédits. Le premier bilan de cette dernière ayant fait apparaître une maîtrise globale de la dépense, cette action est à présent directement menée par la direction des services judiciaires.

Le secrétaire général mène enfin une politique de développement des nouvelles technologies dans les juridictions. Elle se traduit notamment par le déploiement de Cassiopée, application destinée à mettre en place une véritable chaîne pénale pour améliorer l'exécution des décisions de justice. Elle donne également lieu au développement de la visio-conférence entre les juridictions et les établissements pénitentiaires, afin de limiter les transfèvements de détenus.

B. LA MODERNISATION DE LA FORMATION DES MAGISTRATS ET DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La loi organique n° 2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats adoptée à la fin de la XIIème législature a pour objet de moderniser le statut des magistrats pour répondre aux critiques suscitées par les dysfonctionnements de la justice constatés par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale lors du procès d'Outreau.

L'entrée en vigueur de cette réforme est effective depuis le 1^{er} juin 2007, à l'exception de deux mesures, subordonnées à un décret en Conseil d'Etat non encore publié. Ainsi, le volet relatif à la formation et au recrutement des magistrats est partiellement applicable.

Certaines innovations prévues par la loi organique du 5 mars 2007 telles que l'instauration de la mobilité obligatoire ou le renforcement des règles déontologiques, ont en outre conduit le ministère de la justice à moderniser sa gestion des ressources humaines.

1. Le lancement de la réforme de la formation des magistrats

• La généralisation de l'obligation de formation continue à l'ensemble de la magistrature

Le décret n° 2008-483 du 22 mai 2008 modifiant le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la magistrature et le décret n° 94-199 du mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature rend applicables les dispositions de la loi organique relatives à l'obligation de formation continue.

Ce texte prévoit que tout magistrat doit suivre chaque année cinq jours de formation et impose dans l'année suivant un changement de fonction de suivre une session de formation correspondant à la nouvelle affectation.

Ainsi, en 2008, 6.487 magistrats soit 80 % du corps se sont inscrits pour suivre au moins une action de formation continue sur les 465 actions proposées, soit un taux d'augmentation de 56 % par rapport à 2007.

Selon le ministère de la justice, le coût global de cette mesure atteint 1 à 1,5 million d'euros.

Pour faire face à cette augmentation, l'ENM étudie actuellement deux orientations :

- une meilleure organisation des calendriers d'inscription de la formation nationale et déconcentrée. Ainsi, à la demande du conseil d'administration de l'école, les conseils régionaux de formation ont arrêté au cours de l'été leur programme de formation de l'année n-1 pour l'année n, la

demande de budget étant ainsi soumise lors du dernier conseil d'administration de l'année.

Aussi les magistrats pourront-ils s'inscrire conjointement grâce au logiciel d'inscription, en formation continue nationale ou dans le cadre de la formation proposée par leur cour, le nombre de jours demandés pouvant être cumulés et permettre aux magistrats de remplir leur obligation de 5 jours sur l'ensemble des deux formations ;

- la modernisation du statut des magistrats délégués à la formation.

● **La formation des magistrats à titre temporaire**

Le projet de décret d'application de l'article 12 de la loi organique du 5 mars 2007 -qui rend obligatoire le suivi d'une formation probatoire par les candidats aux fonctions de magistrat à titre temporaire- est en cours de préparation, afin de déterminer les modalités d'organisation et la durée de la formation, ainsi que les conditions dans lesquelles sont assurées l'indemnisation et la protection sociale des candidats.

S'agissant des conditions de dépôt et d'instruction des candidatures, celles prévues par les articles 35-1 et 35-2 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, ne devraient pas être modifiées.

● **La mise en œuvre de la réforme de la formation initiale**

La rénovation de la formation initiale (qui dépassait le strict cadre de la loi organique) n'est pas encore achevée. Les premières orientations retenues pour la mise en place de cette réforme ont été approuvées le 17 juin 2008 par le Conseil d'Administration de l'Ecole nationale de la magistrature. Les projets de textes nécessaires actuellement en cours de rédaction par la Chancellerie devraient prochainement être soumis au Conseil d'Etat.

Le nouveau dispositif devrait permettre d'assurer une meilleure cohérence entre d'une part le recrutement, la formation initiale et la formation continue des magistrats, et d'autre part leurs compétences et capacités. Il devrait s'articuler de la façon suivante :

- un concours recentré sur les fonctions du magistrat, le cœur de métier et les besoins du corps judiciaire, et renforçant la part des épreuves juridiques ;

- un concours prenant davantage en compte la personnalité des candidats, en particulier par la mise en œuvre de tests de personnalité, ainsi que d'une épreuve de mise en situation collective, suivant l'exemple de nombreuses grandes écoles, suivie d'un entretien avec le jury ;

- une plus grande diversité du corps judiciaire assurée par la création de trois classes préparatoires intégrées (CPI) à Bordeaux, Paris et Douai, l'assouplissement des modalités de mise en œuvre des cycles préparatoires aux concours, prenant la forme d'une préparation par correspondance, tant pour les

fonctionnaires, que pour les candidats issus du secteur privé et l'élargissement de la composition du jury.

Il convient de souligner que ces mesures mettent largement en œuvre les recommandations formulées par la mission d'information conduite par nos collègues Pierre Fauchon et Charles Gautier au nom de la commission des lois¹.

2. La nouvelle organisation de la gestion des ressources humaines de la magistrature

• La création d'une sous-direction des ressources humaines

Un service en charge des ressources humaines a été créé auprès du directeur des services judiciaires, avec la nomination d'un chef de service, qui a pris ses fonctions en février 2008.

La sous-direction de la magistrature a été réorganisée en 2007 en sous-direction des ressources humaines de la magistrature. Cette sous-direction, rattachée au service des ressources humaines, assure le recrutement et la gestion administrative des magistrats, instruit les dossiers disciplinaires et élabore les textes statutaires et indemnitaires. Il lui revient en outre d'élaborer et de conduire une gestion plus dynamique et plus personnalisée des ressources humaines. Elle est composée de 54 agents.

Au sein du département de la mobilité interne, de l'évaluation et de la valorisation des compétences, a été intégrée une section de la gestion prévisionnelle des emplois et du suivi des carrières, composée de quatre magistrats spécialisés dans la gestion des ressources humaines. Cette section a pour objectif de développer une gestion personnalisée des magistrats en assumant une fonction de « conseiller carrière ».

Au total, ce sont une quinzaine de magistrats en poste à la DSJ qui sont amenés à rencontrer leurs collègues aux différentes étapes de leur carrière.

Par ailleurs, une stratégie de mise en œuvre de la gestion des ressources humaines de la magistrature a été élaborée et le programme concernant la carrière des magistrats se décline en quatre projets :

- mise en place d'un référentiel des emplois et des compétences de la magistrature ;

- organisation de forums de gestion des ressources humaines au sein des 35 cours d'appel ;

¹ *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur le recrutement et la formation des magistrats de carrière, n° 383 (2006-2007).*
<http://senat.fr/noticerap/2006/r06-383-notice.html>

- développement d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;

- déploiement de programmes transversaux de coordination des ressources humaines dans les domaines du recrutement, de la mobilité, de la formation et des questions judiciaires.

En outre, pour assurer la mise en place de la mobilité extérieure instituée par la loi organique du 5 mars 2007, la sous-direction des ressources humaines de la magistrature comprend un département d'appui et de suivi des mobilités externes, des nominations à l'administration centrale et en outre-mer.

Au sein de ce département, a été créée une section des mobilités externes comportant un pôle chargé des mobilités externes vers les trois fonctions publiques, un pôle chargé de la mobilité externe vers le secteur privé national et un pôle chargé de la mobilité externe vers les organisations ou entités publiques internationales. Cette section est chargée de mettre en œuvre la politique de mobilité externe des magistrats.

- **La systématisation des entretiens de carrière**

Les magistrats ayant deux ans de fonction se voient proposer systématiquement un entretien de carrière. Cet entretien est l'occasion de faire le point sur les éventuels problèmes rencontrés dans l'exercice de leurs activités professionnelles et d'échanger sur leurs souhaits d'évolution professionnelle.

Si les entretiens de carrière, fondés sur le volontariat, ont été mis en place sans réforme statutaire, l'instauration d'entretiens obligatoires à certaines étapes de la carrière du magistrat rendrait nécessaire une modification du statut de la magistrature. Les entretiens de carrière sont proposés depuis 2008 aux magistrats et visent à aborder la situation individuelle, dresser un bilan des acquis, procéder à une synthèse du parcours professionnel du magistrat, en soulignant ses principales compétences et aptitudes, et dégager des perspectives de carrière et des choix de formation.

Ces entretiens de carrière se déroulent à la Chancellerie et dans le cadre de forums organisés en cours d'appel : quatre forums se sont déjà tenus à Poitiers, Dijon, Lyon et Metz ; six autres seront organisés d'ici la fin de l'année. Au total, plus de 500 entretiens de carrière auront été conduits en 2008.

L'exploitation globale des informations recueillies à l'occasion des entretiens individuels permettra une meilleure connaissance des compétences et attentes des magistrats et une meilleure adéquation entre le profil du magistrat et le poste à pourvoir.

Les affectations des auditeurs de justice doivent évoluer parallèlement à la réforme de l'Ecole Nationale de la Magistrature applicable au 1^{er} janvier 2009¹.

En outre, le regroupement de certains tribunaux dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire et l'instauration des pôles de l'instruction contribuent d'ores et déjà à rompre l'isolement de certains magistrats.

• **Le lancement d'une réflexion sur l'évolution des métiers de la magistrature**

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la modernisation du service public, la direction des services judiciaires a prévu d'installer en décembre 2008 un comité de réflexion sur l'évolution des métiers de la magistrature.

Ce « Comité emploi-compétences de la magistrature » a pour mission de procéder à un recensement des métiers de la magistrature et des compétences nécessaires, afin d'assurer une gestion rationnelle et prévisionnelle plus satisfaisante des emplois et des carrières des magistrats.

Le référentiel des emplois et des compétences de la magistrature qui sera élaboré dans les prochains mois devrait permettre une gestion des carrières plus cohérente. Il sera à la fois un outil à la disposition des chefs de cour et de juridiction pour l'évaluation des magistrats, un document de travail pour l'élaboration des projets de nominations de la Chancellerie, un guide pour les magistrats, ainsi qu'un outil à la disposition de l'Ecole Nationale de la Magistrature pour l'élaboration de ses programmes de formation.

La direction des services judiciaires a également engagé un plan d'action en lien avec l'Ecole Nationale de la Magistrature autour du recrutement, de la mobilité interne (fonctionnelle et géographique) et externe, de la promotion, de la formation continue et de la rémunération.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES APPLICATIONS INFORMATIQUES ET DE L'UTILISATION DES MOYENS VIDEOS

1. Un important effort de développement informatique

L'informatique des services judiciaires est financée sur les crédits de fonctionnement du programme « Justice judiciaire » et sur les crédits de fonctionnement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Les dépenses en matière informatique financées par le programme « Justice judiciaire » se sont élevées, en 2007, à 12,3 millions d'euros.

¹ Cette réforme introduit notamment le tutorat pendant les premières années de fonction et le stage de changement de fonction a été redéfini dans son contenu et sa durée.

Dans le cadre du plan de développement des nouvelles technologies au sein des services judiciaires lancé le 20 juin 2007 par la garde des sceaux, l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance a été doté au 31 décembre 2007 d'au moins **un outil de numérisation des procédures pénales** (NPP). Cet outil permet aux juridictions de numériser leurs dossiers et de classer les procédures au sein d'un système de gestion électronique de documents. Mme Rachida Dati, ministre de la justice, a expliqué lors de son audition que la numérisation permettrait aux greffiers qui étaient naguère accaparés par la photocopie des dossiers de se consacrer à leur véritable métier. La numérisation facilite par ailleurs la transmission des dossiers, désormais possible par voie électronique.

L'outil de numérisation et de gestion électronique des documents doit être relié avec le nouveau logiciel Cassiopée, lorsque cette application aura été déployée dans les juridictions, à partir de 2010.

Les dépenses prévisionnelles au titre de l'année 2008, sont évaluées à environ 12 millions d'euros. Ces dépenses sont essentiellement destinées à financer le renouvellement des postes de travail. Le niveau de dépenses devrait être identique en 2009.

Sans recenser la multitude d'applications informatiques utilisée par les services judiciaires, votre rapporteur souhaite examiner les applications en cours de développement, auxquelles la Chancellerie accorde une importance particulière. Les magistrats rencontrés à la cour d'appel et au tribunal de grande instance de Rouen ont notamment salué l'utilité de la base de données Jurica, qui regroupe l'ensemble des décisions de la Cour de cassation et des cours d'appel.

Mais c'est actuellement le logiciel Cassiopée qui mobilise plusieurs juridictions pilotes à Angoulême, Bordeaux, Caen et Rouen.

En effet, le logiciel **Cassiopée** doit remplacer les applications pénales vieillissantes actuellement en fonctionnement au sein des tribunaux de grande instance et des cours d'appel. Le périmètre de Cassiopée correspond à la gestion de l'ensemble du contentieux pénal des TGI et des cours d'appel, y compris l'assistance éducative du juge des enfants, à l'exception du domaine de l'application des peines. Elle aura donc vocation à remplacer à terme les applications mini et micro pénale, NCP (nouvelle chaîne pénale), WINEURS, WINSTRU et INSTRU¹.

Cette application se trouve au début de sa phase d'implantation. A ce jour, elle est installée au TGI d'Angoulême et dans les TGI des cours d'Appel de Caen et de Rouen. Elle devrait être mise en place au TGI de Bordeaux en janvier 2009.

¹ Le domaine judiciaire pénal est composé des applications de la chaîne pénale micro-pénale, mini-pénale (pour les 174 tribunaux de grande instance de province), et NCP (nouvelle chaîne pénale pour les 7 parquets des tribunaux de grande instance de la région parisienne), ainsi que des applications destinées aux juges d'instruction (WINSTRU-INSTRU) et aux juges des enfants (WINEURS).

Selon la Chancellerie, son implantation dans les 175 TGI cibles devrait être achevée à la fin de l'année 2009.

Les juridictions parisiennes équipées de la nouvelle chaîne pénale (NCP) ainsi que les juridictions des départements et des collectivités d'outre-mer ne font pas partie des TGI cibles en raison d'études techniques supplémentaires (reprises de données sur la nouvelle chaîne pénale et problème de liaison et de décalage horaire pour la bascule de sauvegarde des serveurs pour les juridictions d'outre mer).

Le cahier des charges prévoit une communication de Cassiopée (par échange de données structurées) avec plusieurs applications :

- APPI (application des peines, probation et insertion) dès septembre 2008 ;

- le Casier Judiciaire (demande de bulletins n°1 et envoi des données des pièces d'exécution) entre octobre 2008 et mars 2009 ;

- les logiciels police et gendarmerie (Ardoise sous réserve de démarrage effectif de cette application, Icare et Ariane) courant 2009 ;

- le Trésor public (bordereaux d'amendes) courant 2009 ;

- MINOS¹ courant 2009 ;

- le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS) et le système national des permis de conduire (SNPC), fin 2009.

Il est prévu à moyen terme des échanges avec les logiciels de la protection judiciaire de la jeunesse (GAME) et de la direction de l'administration pénitentiaire (GIDE nouvelle génération).

Compte tenu du périmètre étendu du logiciel (parquet dont exécution des peines, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention, juge des enfants, scellés), il est prévu un dispositif de formation et d'accompagnement sur site :

- une formation de 5 jours pour chaque personnel de greffe pénal (et des magistrats volontaires) assurée par la société Atos Origin et supervisée par l'équipe implantation du projet ;

- une formation d'une demi-journée pour les magistrats (consultation du Bureau d'ordre national) ;

¹ L'application pénale MINOS, développée dans le cadre du projet interministériel pour le contrôle automatisé, assure la gestion des procédures des tribunaux de police. Cette application s'inscrit dans le cadre du système informatique de contrôle automatisé permettant des échanges de données structurées entre les services judiciaires et les services des officiers du ministère public d'une part et les services des trésoreries générales d'autre part, ce qui évite autant de saisies manuelles au greffe de police tant en amont de la procédure lors de l'engagement des poursuites par l'officier du ministère public, qu'en aval de la procédure pour la mise à exécution des sanctions pécuniaires.

- une assistance sur site de 15 jours pour les sites des cours d'appels de Caen et Rouen et le tribunal de grande instance de Bordeaux, et de 8 jours pour les autres tribunaux de grande instance, assurée par un ou plusieurs intervenants de la société Atos et un ou plusieurs intervenants de l'équipe implantation ministère (greffiers et greffiers en chefs), selon la taille de la juridiction ;

- une aide en ligne et un didacticiel (32 leçons interactives) sont intégrés dans le logiciel ;

- une assistance téléphonique sera assurée par la société Atos Origin en support des utilisateurs, en plus d'une cellule support organisée au sein du projet pour les questions « métier ».

- l'ENG et l'ENM disposeront d'une base de formation Cassiopée pour leurs élèves, tant en formation initiale que continue.

Lors de sa visite à la cour d'appel et au tribunal de grande instance de Rouen, votre rapporteur a pu constater que la mise en place de l'application Cassiopée perturbait le bon fonctionnement de cette juridiction pilote.

En effet, la réception de cette nouvelle application, reportée à trois reprises, a fait apparaître d'importantes difficultés techniques, en particulier en matière de reprise des données des applications préexistantes. L'application, ne reprenant pas certaines données, pouvait ainsi faire apparaître que les personnes détenues avaient disparu.

Pour pallier cette carence grave, les greffiers seraient conduits à reprendre la totalité des 580 dossiers en stock, à raison d'une demi-journée à trois jours de traitement par dossier en fonction de son volume. Il apparaît donc que cette saisie *ab initio* ne peut être entreprise.

L'application Cassiopée mise en place dans cette juridiction pilote apparaissant incomplète, les magistrats et fonctionnaires subissent une phase de test. Aussi les services doivent-ils continuer à entrer des données sur les anciens modules informatiques, qui offrent toute satisfaction, et mettre à jour les données de Cassiopée afin de poursuivre le test. Cette expérience est vécue comme une régression par les services, qui consacrent une grande partie de leur temps à régler les difficultés que pose Cassiopée.

Votre rapporteur estime qu'il convient d'apporter aux juridictions pilotes tout le soutien logistique nécessaire lorsqu'elles sont confrontées à la mise en place d'une nouvelle application de cette ampleur. A fortiori, il serait souhaitable que cette mise en place n'intervienne qu'au moment où la fiabilité de la nouvelle application paraît suffisamment assurée.

2. L'utilisation des moyens vidéos dans les juridictions

La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale a rendu obligatoire :

- à compter du 1^{er} juillet 2007 l'enregistrement des auditions des mineurs se déclarant victimes de l'une des infractions visées à l'article 706-47 du code de procédure pénale (délits et crimes de nature sexuelle), tant au cours de l'enquête que de l'instruction ;

- à compter du 1^{er} juin 2008 l'enregistrement par le juge d'instruction des interrogatoires en matière criminelle.

Ces mesures sont entrées en vigueur à budget constant.

Compte tenu des contraintes relatives à la procédure de marché public, les juridictions se sont vu proposer, dans un premier temps, l'acquisition d'une solution légère, à raison d'un matériel au minimum par tribunal, de façon à répondre à l'application des textes au 1^{er} juillet 2007.

Ainsi 213 équipements légers comprenant un ordinateur portable, une caméra vidéo (webcam) un micro et un graveur de disque, ont été fournis aux juridictions, pour un coût total de 213.000 euros.

Un groupe de travail a par la suite arrêté une solution technique unique pour l'ensemble des juridictions, répondant aux contraintes de confidentialité, de simplicité et de fiabilité. Le matériel retenu est constitué d'une caméra, d'un écran et d'un multiplexeur enregistreur graveur numérique, d'un coût unitaire de 3.425 euros TTC pour les juridictions de métropole et de 5.265 euros TTC pour celles d'outre-mer, compte tenu, selon la Chancellerie, de coûts majorés de formation et de livraison, ainsi que des taxes spécifiques.

Par dépêche en date du 18 janvier 2008, les cours d'appel ont été invitées à faire connaître leurs besoins en matériel d'enregistrement audiovisuel, en tenant compte d'une part des équipements « légers » acquis en 2007 pour les juges des enfants. Les cours ont été incitées à prendre en considération la création des pôles de l'instruction et à envisager la mutualisation des appareils, par exemple en les plaçant dans des salles dédiées à leur utilisation.

Au mois de juillet 2008, les 588 stations commandées pour les cabinets de juges, dont 406 cabinets d'instructions, ont été livrées sur les 168 sites recensés par les cours, pour un montant total de 2.089.088 euros. Aucun crédit n'a été octroyé pour l'aménagement de salles d'enregistrement, les auditions étant réalisées dans le cabinet du juge.

La Chancellerie considère avoir mis l'ensemble des juges en situation d'appliquer la loi, en raison de la possibilité de mutualisation des appareils, que ce soit entre les cabinets des juges pour enfants ou entre les cabinets des juges pour enfants et des juges d'instruction.

Ainsi, selon les données transmises par les cours d'appel lors du recensement des besoins, sur un effectif de 1.028 juges concernés à la date du 1^{er} janvier 2008, dont 583 juges d'instruction et 445 juges pour enfants, il apparaît que les premiers disposent de plus de deux appareils pour trois magistrats et les juges des enfants d'un peu plus d'un appareil pour deux, soit des taux d'équipement respectifs de 88 % et 59 %.

Pour le ministère de la justice, les équipements livrés au cours des années 2007 et 2008 permettent aux magistrats concernés de travailler de manière satisfaisante, dans le respect des textes. Par conséquent, aucun crédit spécifique n'a été prévu en 2009. Les cours d'appel qui souhaiteraient acquérir du matériel supplémentaire devront le faire figurer dans leurs demandes budgétaires, au même titre que les autres dépenses de fonctionnement.

Lors de sa visite au tribunal de grande instance de Rouen, votre rapporteur a observé que les cinq cabinets d'instruction en fonctionnement, auxquels il convient d'ajouter un cabinet de juge d'instruction non pourvu, ne disposaient que de deux stations d'enregistrement vidéo reçues en 2008.

Trois des cinq cabinets d'instruction en fonctionnement sont donc conduits à utiliser le dispositif léger. Constitué d'un caméscope à l'autonomie limitée, ce dispositif conduit le juge à interrompre fréquemment l'interrogatoire afin de remplacer le disque gravé par un disque vierge. Par ailleurs, les stations livrées en 2008 n'ont pu être mutualisées, le tribunal ne disposant d'aucune salle qui pourrait être affectée à cet usage.

Toutefois, les juges d'instruction ont expliqué que les stations livrées en 2008 ne perturbaient aucunement le déroulement des interrogatoires, le dispositif, discret, étant rapidement oublié par les personnes mises en examen. Ils considèrent que le recours à l'enregistrement, qui permet d'observer l'attitude générale des personnes, est un élément positif pour l'instruction.

III. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE ET L'ACCÈS AU DROIT

Le ministère de la justice a engagé une profonde transformation, dont l'axe principal est la réforme de la carte judiciaire. Cette mutation s'accompagne de l'utilisation croissante des nouvelles technologies et de la modernisation des méthodes de gestion. Elle devrait se poursuivre avec un mouvement de déjudiciarisation et de simplification des procédures, suivant les recommandations du rapport de la commission présidée par M. Serge Guinchard¹.

Ces réformes s'inscrivent dans la révision générale des politiques publiques. Aussi l'investissement initial devrait-il avoir pour conséquence une

¹ *Commission sur la répartition des contentieux, rapport remis à madame le garde des sceaux, ministre de la justice, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée.*

meilleure efficacité du service public de la justice. La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire pose néanmoins la question du maintien de l'accès au droit, dans un contexte budgétaire difficile.

A. LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE, POUR UNE MEILLEURE ORGANISATION DE LA JUSTICE

1. Une réforme nécessaire

La réforme de la carte judiciaire apparaissait nécessaire depuis de nombreuses années. Plusieurs gardes des sceaux avaient souhaité engager cette réforme et avaient mené des concertations approfondies sur ce sujet, qui avaient donné lieu à la rédaction de nombreux rapports.

Ainsi, la mission d'information de votre commission chargée d'évaluer les moyens de la justice, conduite par notre ancien collègue Charles Jolibois et par notre collègue Pierre Fauchon, présentait 17 propositions pour une carte judiciaire « réaliste », permettant d'orienter dans la transparence les redéploiements de ressorts et d'effectifs, les recrutements nouveaux et diversifiés ainsi que la modernisation de la gestion prévisionnelle¹. Il suggérait l'établissement d'un plan de transition sur dix ans ou même davantage, de la carte actuelle à la nouvelle.

En effet, l'organisation judiciaire n'avait pas subi de modification substantielle depuis la réforme initiée par Michel Debré en 1958. En dépit des évolutions démographiques, économiques et sociales du pays, la carte judiciaire n'avait fait l'objet depuis cette date que d'adaptations ponctuelles, dont les dernières ont concerné les tribunaux de commerce (36 suppressions en 1999 et 7 autres en 2005) et la création des juridictions de proximité en 2002.

Elle constituait, de surcroît, un obstacle à la modernisation de la justice, les moyens étant disséminés entre 1.200 juridictions implantées sur 800 sites.

De même, la multiplicité des juridictions laissait parfois subsister des structures qui n'atteignaient pas la taille critique nécessaire pour assurer une justice efficace, certaines ayant même une très faible activité. Ce foisonnement empêchait la spécialisation pourtant indispensable des juges, qu'ils soient ou non des magistrats professionnels.

Ainsi, 54 des 181 tribunaux de grande instance avaient un nombre de magistrats du siège inférieur à 10 et 19 tribunaux de grande instance avaient une activité inférieure à 1.550 affaires civiles nouvelles par an et à 2.500 affaires poursuivables au plan pénal.

¹ Charles Jolibois et Pierre Fauchon, mission d'information de la commission des lois chargée d'évaluer les moyens de la justice, rapport n° 49, 1996-1997.
<http://www.senat.fr/noticerap/1996/r96-49-notice.html>

Certains tribunaux de grande instance fonctionnaient avec seulement 4 magistrats du siège assurant en même temps le service des tribunaux d'instance rattachés, et seulement 2 magistrats du parquet devant assurer l'ensemble des permanences. L'organisation des audiences correctionnelles, dans de telles conditions, posait des difficultés.

Par ailleurs, des systèmes judiciaires différents coexistaient selon les ressorts, notamment en matière commerciale, où la compétence revenait, selon le lieu, au tribunal de commerce ou au tribunal de grande instance.

La répartition des 181 tribunaux de grande instance sur le territoire était en outre très hétérogène, sans que ces localisations répondent à des critères objectifs : 41 départements de métropole ne disposaient que d'un tribunal de grande instance ; 45 départements disposaient de deux tribunaux de grande instance au moins. Le département du Nord en comptait à lui seul 7.

S'agissant des 473 tribunaux d'instance et des 474 juridictions de proximité, ils comptaient, au 1^{er} janvier 2007, 868 juges d'instance et 589 juges de proximité, 273 tribunaux d'instance ne comprenant qu'un seul juge d'instance et le fonctionnement de nombreuses juridictions de proximité reposant, conformément à l'article L. 232-2 du code de l'organisation judiciaire, sur le juge d'instance.

Plus encore, le service de l'instance était souvent assuré en pointillé. Ainsi 8 tribunaux d'instance ne comportaient pas de juge d'instance permanent, 169 autres ne comptaient pas de juge à temps complet, celui-ci partageant son service entre le tribunal de grande instance et l'instance. Cette situation ne permettait pas aux magistrats de s'investir à plein temps dans les fonctions de l'instance.

La situation était la même pour les juges de proximité, dont le service était partagé entre l'assessorat correctionnel et le traitement du contentieux de proximité. Le renforcement de la qualité de la justice de proximité supposait une vraie spécialisation des juges d'instance et des juges de proximité dans le traitement de leurs contentieux respectifs.

Par ailleurs, les ressorts des tribunaux d'instance étaient très disparates et couvraient de 10.000 à plus de 900.000 habitants, pour une moyenne de 127.000.

En outre, les petites juridictions, qui disposaient de très peu d'effectifs, ne pouvaient fonctionner de manière optimale. Ainsi, 16 tribunaux d'instance comportaient moins de deux fonctionnaires à temps plein, 45 autres comportaient un effectif compris entre deux et trois fonctionnaires. Ces juridictions ne pouvaient assurer l'accueil du justiciable dans des conditions satisfaisantes.

Enfin, la sécurité des personnels et des justiciables étaient difficiles à assurer dans 474 juridictions, souvent installées dans des bâtiments anciens, non fonctionnels et dans lesquels d'importants travaux devaient parfois être réalisés.

S'agissant du traitement des litiges entre commerçants, il était assuré par :

- 185 tribunaux de commerce, composés de juges élus par leurs pairs,
- 26 juridictions composées de magistrats professionnels statuant en matière commerciale (23 tribunaux de grande instance dont un à la Réunion et 3 tribunaux de première instance statuant à juge unique dans les collectivités d'outre-mer de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna),
- 14 juridictions échevinées¹ : 7 chambres mixtes de commerce dans les tribunaux de grande instance d'Alsace-Moselle composées d'assesseurs élus et 7 tribunaux mixtes de commerce outre-mer.

Fruit d'une évolution historique, cette organisation n'avait plus de cohérence. En effet, dans certains départements la compétence commerciale était entièrement dévolue à des tribunaux de commerce, dans d'autres elle relevait uniquement du tribunal de grande instance.

Par ailleurs, la rationalisation de l'implantation des tribunaux de commerce eux-mêmes s'imposait : hétérogène, la carte de ces tribunaux ne correspondait également plus aux évolutions économiques.

Ainsi un département comprenait-il 4 tribunaux de commerce (les Alpes-Maritimes), 3 départements en comprenaient 3 (Bouches-du-Rhône, Nord et Seine-et-Marne), et 10 départements en comprenaient 2, parfois sans que l'activité ou les bassins d'emplois le justifient.

Enfin, la carte des conseils de prud'hommes n'avait pas été modifiée depuis la suppression en 1992 de 11 conseils de prud'hommes. Elle était devenue trop disparate : certains départements comptaient 14 conseils de prud'hommes, quand d'autres n'en comptaient que deux (Gironde) voire un seul (Nièvre), sans que cette répartition géographique demeure justifiée par les bassins d'emplois ou le volume d'activité de ces juridictions.

Dans ce contexte, la réorganisation de l'ensemble des juridictions s'imposait pour améliorer la cohérence et le fonctionnement de la justice.

2. Un calendrier de mise en œuvre accéléré pour une réforme ambitieuse

• Une concertation inaboutie

La réforme d'ensemble de la carte judiciaire a été engagée par le garde des sceaux, ministre de la justice en juin 2007, à la demande du Président de la République, et conduite très rapidement.

¹ L'échevinage consiste à composer une juridiction de magistrats de carrière et de magistrats non professionnels, choisis comme citoyens (jurés) ou en raison de leur appartenance à une catégorie socioprofessionnelle.

La concertation nationale a été organisée au sein du Comité consultatif de la carte judiciaire, composé des chefs de la Cour de cassation, des présidents des conférences des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux près lesdites cours, des organisations représentatives des personnels (magistrats et fonctionnaires) et des représentants des juges consulaires, des conseillers prud'homaux, ainsi que de l'ensemble des professions juridiques et judiciaires (avocats, avoués, notaires, huissiers, commissaires priseurs, greffiers des tribunaux de commerce).

Une concertation locale, confiée aux chefs des cours d'appel ainsi qu'aux préfets, a été parallèlement initiée. Les chefs de cour d'appel ont été chargés de procéder à la consultation des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires, ainsi que des professions judiciaires et juridiques. Par lettre conjointe du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur en date du 17 juillet 2007, les préfets ont été invités à consulter les élus locaux et à recueillir les avis des services déconcentrés de l'Etat appelés à travailler en lien avec l'institution judiciaire.

Les diverses propositions et contributions recueillies dans le cadre de cette consultation ont été remises à la Chancellerie le 30 septembre 2007 et analysées. Elles n'ont été que **partiellement reprises** pour l'élaboration des projets de schémas d'organisation judiciaire de chaque cour d'appel, présentés par le garde des sceaux région par région entre la mi-octobre et la fin novembre 2007.

● Le calendrier de mise en œuvre de la réforme

Après cette phase de concertation rapidement menée, la réforme s'est traduite par un ensemble de textes réglementaires, en particulier :

- le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance ;

- le décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce ;

- le décret n° 2008-235 du 6 mars 2008 fixant le siège et le ressort des tribunaux pour enfants ;

- le décret n° 2008-236 du 6 mars 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de l'application des peines ;

- le décret n° 2008-237 du 6 mars 2008 fixant le siège et le ressort des tribunaux d'instance compétents pour recevoir et enregistrer les déclarations de nationalité française et pour délivrer les certificats de nationalité ;

- le décret n° 2008-238 du 6 mars 2008 fixant le siège et le ressort des tribunaux de grande instance et des tribunaux de première instance compétents pour connaître des contestations sur la nationalité française ou étrangère de personnes physiques ;

- le décret n° 2008-514 du 29 mai 2008 modifiant le siège et le ressort des conseils de prud'hommes ;

- le décret n° 2008-786 du 16 juin 2008 fixant le nombre des juges et le nombre des chambres des tribunaux de commerce.

Cependant, le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance, abroge les décrets n° 2008-145 du 15 février 2008 et n° 2008-237 du 6 mars 2008.

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a expliqué que **le nouveau décret anticipait la fermeture de certains tribunaux d'instance et permettrait le regroupement, avant le 31 décembre 2010, de quelques tribunaux de grande instance.**

En effet, le décret du 30 octobre 2008 avance la fermeture du greffe détaché de Voiron et du tribunal d'instance de Barbezieux-Saint-Hilaire. Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance ont indiqué à votre rapporteur que le tribunal de Barbezieux ne disposait plus de greffier et devait faire appel à des fonctionnaires venant du tribunal de Cognac. Elles ont exprimé leur inquiétude quant à un report du sous-effectif des tribunaux supprimés sur les tribunaux d'accueil.

Selon la Chancellerie, le lancement de la réforme a entraîné des demandes de mutation des personnels souhaitant rejoindre plus rapidement leur nouvelle affectation. Certains chefs de juridictions ont par conséquent demandé l'anticipation des regroupements.

Ainsi, le regroupement des tribunaux de grande instance de Millau et de Rodez devrait également être anticipé, de même que le regroupement du tribunal de grande instance de Belley avec celui de Bourg-en-Bresse.

Les décrets relatifs à la carte judiciaire prévoient que :

- 62 conseils de prud'hommes (sur 271) seront regroupés le 3 décembre 2008 et 1 sera créé ;

- 55 tribunaux de commerce (sur 185) seront regroupés au 1^{er} janvier 2009. Par ailleurs, 23 tribunaux de grande instance verront, à la même date, leur compétence commerciale transférée à des tribunaux de commerce, dont 4 créés dans des départements métropolitains qui en étaient jusque-là dépourvus, ainsi qu'au tribunal mixte de commerce créé à Saint-Pierre de la Réunion ;

- 178 tribunaux d'instance (sur 473) et autant de juridictions de proximité (sur 474) seront regroupés au 1^{er} janvier 2010 ; 7 tribunaux d'instance et 7 juridictions de proximité seront créés ;

- 23 tribunaux de grande instance (sur 181) seront regroupés au 1^{er} janvier 2011.

En outre, 31 greffes détachés de tribunaux d'instance ont été supprimés dès l'entrée en vigueur du décret n° 2008-145 du 15 février 2008 et 54 autres le seront au 1^{er} janvier 2010.

Au total, la future carte judiciaire comprendra 863 juridictions (contre 1.190 aujourd'hui).

Impact de la réforme de la carte judiciaire sur le nombre d'implantations judiciaires

	Nombre de juridictions avant réforme	Nombre de juridictions supprimées	Nombre de juridictions créées	Nombre de juridictions après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande instance et de première instance	186	23	0	163
Tribunaux d'instance (hors les 3 tribunaux de police)	473	178	7	302
Greffes détachés ou greffes permanents	86	85	0	1
Bureaux du livre foncier (Alsace Moselle)	46	37	0	9
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales, dont :	225	78	6	153
<i>Tribunaux de commerce</i>	185	55	5	135
<i>TGI à compétence commerciale</i>	23	23		0
<i>TPI à compétence commerciale (outre-mer)</i>	3			3
<i>Chambres commerciales des TGI (Alsace-Moselle)</i>	7			7
<i>tribunaux mixtes de commerce</i>	7		1	8
Total hors juridictions de proximité	1190	341	14	863
Total avec juridictions de proximité	1664	519	21	1166

Source : Ministère de la justice

• Les critères retenus pour dessiner la nouvelle carte judiciaire

Dans la mesure où la réforme de la carte judiciaire vise à adapter le service public de la justice aux évolutions démographiques, économiques et sociales du pays, elle a été élaborée en croisant des critères judiciaires avec les réalités du territoire, sans que les observations des chefs de cours aient toujours été prises en compte.

Aussi, les critères retenus pour dessiner la nouvelle carte judiciaire de la France tiennent-ils compte des réalités judiciaires actuelles, bien différentes de celles qui prévalaient en 1958, lorsque la carte judiciaire a été fixée de manière générale pour la dernière fois, et des données humaines, économiques et sociales déterminant la demande de justice et d'accès au droit.

Selon le ministère de la justice, la réforme se fonde avant tout sur le **critère de l'activité judiciaire**, qui conduit à regrouper les juridictions dont le niveau d'activité est inférieur au seuil critique en deçà duquel la bonne marche du service public de la justice n'apparaît pas assurée.

Les constats relatifs à l'activité ont cependant été combinés à une approche qualitative de l'environnement judiciaire et à une certaine **prise en compte de l'aménagement du territoire**, notamment sous les angles suivants :

- le développement démographique et économique ;
- la situation géographique et les conditions d'accès ;
- les spécificités de certaines régions ;
- les équilibres entre territoires ;
- l'organisation administrative.

Toutefois, si la réforme ne résulte pas de l'application mécanique et uniforme d'un seuil d'activité, **elle n'a pas suivi une approche suffisamment pragmatique** et néglige parfois les réalités du terrain.

3. Les objectifs de la réforme

La réforme de la carte judiciaire vise d'abord à renforcer la qualité et l'efficacité de la justice, en donnant à chaque juridiction une activité et une taille suffisantes pour :

- permettre aux personnes qui rendent la justice, qu'elles soient professionnelles ou non, d'acquérir ou de conserver le **niveau de technicité** nécessaire pour l'application d'un droit très évolutif et de plus en plus complexe, et garantir une réelle spécialisation dans les matières les plus techniques ;

- assurer la **collégialité** dans les matières où elle est requise et favoriser les échanges d'expériences en mettant fin à l'isolement du juge, en particulier dans les fonctions exercées à juge unique, telles que l'instruction ou l'instance ;

- **garantir la continuité du service public de la justice**, qui ne peut être assurée dans une trop petite structure, dont le fonctionnement repose sur un ou deux agents. A cet égard, il convient de rappeler qu'une cinquantaine de juridictions sont dépourvues de greffe propre ;

- améliorer les délais de traitement des contentieux par une meilleure répartition de la charge de travail ;

- garantir **une impartialité renforcée**, laquelle ne peut être totalement assurée lorsque les juges, qu'ils soient professionnels ou non, travaillent en trop petit nombre dans des juridictions où peut apparaître le risque d'une proximité excessive avec les acteurs des litiges soumis à la justice ;

- permettre, en remédiant à l'éclatement des sièges, notamment des tribunaux de commerce et des tribunaux d'instance, un contrôle effectif du parquet d'une part sur l'activité commerciale, d'autre part sur le suivi des mesures de tutelles.

La réforme devrait en outre rendre l'organisation judiciaire plus compréhensible pour le citoyen, en rationalisant les implantations judiciaires et en les mettant en cohérence avec les évolutions démographiques, économiques et sociales de notre pays.

Aussi la justice commerciale sera-t-elle davantage unifiée. Il était en effet devenu indispensable d'harmoniser le traitement des litiges concernant les commerçants, dans un souci de meilleure lisibilité et d'égalité de traitement. C'est ainsi, que, sauf dans les collectivités d'outre-mer de Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna et en Alsace-Moselle, les compétences commerciales des tribunaux de grande instance ont été transférées aux juridictions consulaires.

Par ailleurs, la nouvelle carte judiciaire permettra la **concentration des effectifs de greffe**, ce qui devrait offrir au justiciable un accès de meilleure qualité à la justice (meilleure qualité de l'accueil et création de guichets universels de greffe auprès desquels le justiciable pourra faire l'ensemble des démarches nécessaires, quelle que soit la juridiction concernée, suivant les propositions du rapport Guinchard¹).

Enfin, la réforme de la carte judiciaire doit permettre d'avoir une justice à un **coût optimisé pour le contribuable**.

Le ministère de la justice souligne en effet que l'existence de nombreuses juridictions disposant d'un effectif restreint génère des difficultés de fonctionnement et constitue un frein tant à la mise en place de nouvelles organisations du travail plus rationnelles et plus efficaces, qu'à la mutualisation des moyens. En outre, les effets de seuil ne permettent pas d'optimiser les ressources humaines.

Ainsi, lors de son audition devant la commission des lois, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a souligné que, si **la réforme de la carte judiciaire** avait pour premier objectif d'améliorer l'efficacité et l'organisation de la justice, elle **permettrait également une meilleure allocation des ressources et la réalisation d'économies**.

A cet égard, la performance des applications informatiques en cours de développement apparaît indispensable au succès de la réforme. Seules des applications adaptées et fiables permettront de conforter la réforme de la carte judiciaire par des gains de productivité.

Votre rapporteur souligne que **la réforme de la carte judiciaire et le développement de l'informatique ne doivent pas être un alibi pour réduire les effectifs ou simplement transposer la pénurie de personnels des tribunaux supprimés vers les tribunaux d'accueil**.

¹ Voir le IV, B, 3).

Or, les représentants de la CFDT, du Syndicat des greffiers de France, de l'Union syndicale autonome justice (USAJ), de la CGT et du Syndicat national C-Justice ont indiqué à votre rapporteur que près de **100.000 heures supplémentaires** devaient être payées aux fonctionnaires des greffes, alors que les départs à la retraite n'étaient pas tous remplacés.

Si, selon les indications de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, une solution prévoyant la récupération ou le paiement de ces heures supplémentaires doit être apportée rapidement, cette situation montre que les réformes en cours ne peuvent s'accompagner d'une réduction des moyens.

4. Le coût de la réforme

● **Le ministère de la justice évalue le coût total de la réforme de la carte judiciaire à 427 millions d'euros.** Selon les indications du ministère de la justice, les dépenses liées à la réforme se décomposent de la façon suivante :

- après 10,5 millions d'euros en 2008, **une enveloppe de 375 millions d'euros sur 5 ans doit financer les investissements immobiliers** qui devront accompagner les regroupements de tribunaux ;

- un **plan d'accompagnement des personnels** concernés par la réforme de la carte judiciaire de 21,5 millions d'euros, dont 2 millions d'euros en 2009, après 1,5 millions d'euros en 2008 ;

- une enveloppe de 15 millions d'euros pour continuer à accompagner la restructuration des cabinets d'avocats concernés par la réforme de la carte judiciaire, après 5 millions d'euros en 2008.

Pour l'année 2009, les crédits inscrits au budget afin de financer les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'élèvent à 104 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 37 millions d'euros en crédits de paiement (CP), qui correspondent à :

- 2 millions d'euros en AE et CP en crédits de titre II (dépenses de personnel), pour l'accompagnement social apporté aux personnels de services judiciaires ;

- 22 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP en crédits de titre III (fonctionnement courant), dont 8 millions d'euros en AE et CP au titre de l'aide apportée aux avocats dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme ;

- 80 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP prévus en crédits de titre V (dépenses d'investissement). Le financement du volet immobilier de la carte judiciaire sera complété par une mobilisation des crédits du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » à hauteur de 75 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP en 2009.

Ainsi, les magistrats du tribunal de grande instance de Chartres ont expliqué à votre rapporteur que, cette juridiction devant accueillir les tribunaux d'instance de Nogent-le-Rotrou et de Châteaudun, la solution retenue consistait à moderniser les bâtiments existants. Le personnel issu des deux tribunaux d'instance sera accueilli dans les combles du palais de justice. Ils ont indiqué que cette réforme suscitait un climat de morosité, certains agents s'interrogeant sur leur sort.

M. Bertrand Darolle, président du tribunal de grande instance de Rouen, a indiqué à votre rapporteur que le tribunal d'instance de Rouen devait absorber ceux d'Yvetot et d'Elbeuf. Le projet de construction d'un nouveau palais de justice ayant été abandonné, le ministère de la justice devrait faire l'acquisition d'un nouvel immeuble pour y reloger le tribunal d'instance, cette opération pouvant être financée par la vente d'un immeuble moins bien situé, qui n'a jamais été utilisé comme bâtiment judiciaire. En outre, le conseil des prud'hommes et le tribunal de commerce de Rouen devraient respectivement accueillir, « par densification », ceux d'Elbeuf.

Votre rapporteur souligne que cette « densification » doit cependant préserver les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires intéressés.

• Les mesures d'accompagnement des magistrats et des fonctionnaires

Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'accompagne de mesures en faveur des personnels (magistrats, fonctionnaires et agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée) affectés dans les juridictions supprimées.

Ce plan d'accompagnement comprend, outre diverses mesures sociales, des mesures indemnitaires qui s'inscrivent dans le dispositif interministériel issu des décrets du 17 avril 2008 et qui organisent l'accompagnement des agents de l'Etat en cas de restructuration des administrations.

Les personnels concernés par la réforme de la carte judiciaire bénéficient ainsi, en particulier, d'une prime de restructuration de service et d'une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, dont les modalités d'attribution et les montants ont été fixés par un arrêté du garde des sceaux du 9 juillet 2008.

En outre, la définition des mesures d'accompagnement des magistrats et fonctionnaires concernés par la réforme de la carte judiciaire fait l'objet d'un dialogue entre le secrétaire général du ministère et les organisations syndicales.

Les mesures qui font l'objet des discussions portent sur :

- une indemnité de restructuration pour les magistrats et fonctionnaires qui seront en poste dans les juridictions regroupées depuis au moins un an à la date d'effet de regroupement ;
- la prise en charge des frais réels de déménagement ;
- la prise en charge, de manière dégressive, des frais de transport pour les magistrats et fonctionnaires qui choisiront de ne pas déménager ;
- une indemnité pour les conjoints obligés de quitter leur emploi et une aide pour trouver un nouvel emploi ;
- un appui pour la recherche de logements à louer. Le ministère a signé au mois de juillet une convention avec la Caisse des dépôts, qui devrait apporter son expertise pour identifier des logements qui pourront être proposés dans le parc social ou dans le parc privé ;
- les possibilités de mutations et les modalités accordées aux agents concernés par les regroupements de juridiction ;
- les facilités de détachement pour les fonctionnaires qui souhaiteraient rejoindre une autre administration de l'Etat ou les collectivités locales ;
- le développement du télétravail pour limiter les déplacements entre le domicile et la juridiction.

M. Gilbert Azibert, secrétaire général du ministère de la justice, a indiqué que les 740 fonctionnaires concernés par la fermeture des tribunaux d'instance d'ici fin 2009 seraient entendus individuellement, afin que toutes les difficultés soient prises en compte.

Il a précisé que le recours au télétravail était envisagé pour les personnes qui souhaiteraient rester dans la ville où se trouvait un conseil des prud'hommes ou un tribunal d'instance fermé en application de la réforme. Ces personnes ne travailleraient pas à leur domicile, mais dans les anciens locaux du tribunal, ou au sein d'une maison de la justice et du droit, ou encore dans les locaux d'une collectivité territoriale.

Votre rapporteur souligne en outre que dans l'hypothèse où certains fonctionnaires préféreraient être détachés dans d'autres services publics situés près du lieu d'implantation de la juridiction dans laquelle ils travaillent actuellement, il appartiendra au ministère de la justice de veiller au maintien des effectifs affectés aux juridictions regroupées.

Mmes Emmanuelle Perreux et Natacha Rateau, présidente et vice-présidente du Syndicat de la magistrature, estimant que la réforme de la carte judiciaire paraissait souhaitable, ont néanmoins jugé qu'elle n'avait pas été accompagnée d'un dialogue social suffisant. Elles ont exprimé leur inquiétude à l'égard du risque de suppression d'une partie des effectifs qui devraient être transférés dans le cadre des regroupements de juridictions.

● Les mesures d'accompagnement des avocats

La réforme de la carte judiciaire prévoit la suppression de 23 tribunaux de grande instance au 1^{er} janvier 2011 et le rattachement de leur ressort de compétence à celui d'un tribunal de grande instance voisin. Cette mesure entraînera des conséquences financières pour les avocats inscrits dans les barreaux correspondant à ces TGI, puisqu'ils devront, le cas échéant, se réinstaller à proximité des juridictions d'accueil.

Selon la Chancellerie, 510 avocats sont concernés par cette mesure.

Le décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance, et l'arrêté d'application du même jour, prévoient que les avocats inscrits au barreau d'un des tribunaux de grande instance supprimés par le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 et qui avaient établi leur résidence professionnelle dans le ressort de l'un de ces tribunaux, peuvent demander à bénéficier d'une **aide à l'adaptation de leur exercice professionnel** aux nouvelles conditions résultant de la suppression du tribunal.

Cette aide comportera une part forfaitaire (en pourcentage du chiffre d'affaires, dans la limite d'un plafond de 10.000 euros) et une part modulée, déterminée par une commission au vu des dépenses d'investissement et des autres charges directement liées au projet d'adaptation des professionnels concernés aux nouvelles conditions d'activité.

Par ailleurs l'intégration dans la magistrature des avocats concernés qui le souhaiteraient sera facilitée. A cet égard, le critère de l'ancienneté exigée pour l'accès au premier grade pourrait être assoupli en ramenant à 13 ans d'exercice professionnel au lieu de 17 l'ancienneté exigée pour l'intégration au premier grade.

En outre, pour les avocats touchés par la réforme de la carte judiciaire, la formation deviendra préalable et non plus probatoire. Enfin, les conditions de rémunération des candidats admis par la commission d'avancement seront améliorées.

B. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS À LA JUSTICE ET AU DROIT

La réforme de la carte judiciaire, qui était devenue indispensable pour améliorer le fonctionnement des juridictions, doit s'accompagner d'une réflexion approfondie sur la politique d'accès au droit et à la justice.

1. Le défi de la maîtrise des dépenses d'aide juridictionnelle

L'accès à la justice implique que toute personne, et tout particulièrement celles qui sont les plus démunies, puisse saisir la justice, faire valoir ses droits ou se défendre. L'Etat remplit cette exigence grâce au dispositif de l'aide juridictionnelle.

Celle-ci n'est pas versée aux justiciables. Elle consiste, pour l'Etat, à prendre en charge directement la totalité ou une partie des frais liés aux prestations des auxiliaires de justice (avocats, huissiers, avoués ou autres experts...), susceptibles d'être engagés dans le cadre d'une procédure. En pratique, les sommes allouées à ce titre sont principalement versées aux avocats, pour lesquels ce dispositif est un enjeu économique véritable, voire pour certains d'entre eux une source exclusive de revenus.

Mis en place dans ses modalités actuelles par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, ce dispositif bénéficie principalement aux justiciables les plus démunis mais aussi depuis 2002, aux victimes des crimes les plus graves¹.

Les admissions à l'aide juridictionnelle sont instruites par le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) présent dans chaque tribunal de grande instance. Les personnels affectés à ces services accueillent les demandeurs, instruisent les demandes, notifient les décisions et effectuent toutes diligences en cas de retrait de l'aide si le bénéficiaire a vu sa situation s'améliorer ou lorsque la procédure qu'il a engagée a été jugée dilatoire ou abusive.

La dépense d'aide juridictionnelle est passée en euros courants de 189,15 millions d'euros en 1998 à 324,13 millions d'euros en 2007, soit **une hausse de 71 %**. En euros constants 2007, la hausse est de 48 %.

La dotation budgétaire inscrite au projet de loi de finances 2009 est de 359,50 millions d'euros en AE et de 300 millions d'euros en CP (347,51 millions d'euros en AE et de 314,45 millions d'euros en CP en 2008).

Un audit de modernisation de janvier 2007 sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle, auprès du justiciable condamné aux dépens en matière civile et non bénéficiaire de cette aide, a préconisé la mise en œuvre d'**un mécanisme d'incitation budgétaire lié aux résultats du recouvrement**. Ce mécanisme consiste en un rétablissement de crédits, qui atteint 8,9 millions en 2008 et 13 millions d'euros en 2009.

Lors de sa visite au bureau d'aide juridictionnelle de Paris, le personnel rencontré a expliqué à votre rapporteur que le recouvrement des sommes versées au justiciable au titre de l'aide juridictionnelle était systématiquement effectué. Toutefois, cette pratique est devenue moins courante en raison de nombreux départs à la retraite et de l'augmentation de l'activité². Un agent (adjoint administratif) a récemment été désigné pour relancer cette politique.

Cependant, la fréquence des dossiers d'aide juridictionnelle incomplets constitue un obstacle au recouvrement des sommes. Ainsi, certains dossiers ne peuvent être mis en recouvrement car les renseignements relatifs à

¹ Les victimes des crimes les plus graves (atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne) sont dispensées de justifier leurs ressources.

² Le BAJ de Paris reçoit chaque jour 200 demandes (demandes orales à l'accueil et demandes adressées par courrier).

l'état civil des demandeurs sont incomplets. A cet égard, comme l'ont souligné les interlocuteurs rencontrés, il serait souhaitable que les dossiers d'aide juridictionnelle comportent obligatoirement des données très précises sur l'état civil.

Votre rapporteur a par ailleurs observé que le BAJ ne pouvait être écarté des réflexions sur la politique de l'accès au droit. Ainsi, M. Pujol, greffier en chef, directeur du BAJ de Paris, a expliqué que cet organisme se trouvait parfois dans une situation ambiguë, dans la mesure où les justiciables s'adressent à lui en amont pour constituer leur dossier de demande d'aide juridictionnelle, les avocats assistant rarement leurs clients dans la constitution de leur dossier. Cette situation conduit les services du BAJ à se sentir parfois juge et partie.

La mise en place de relais d'accès au droit, en partenariat avec les barreaux, pourrait néanmoins remédier à cette difficulté. Les interlocuteurs rencontrés ont constaté une demande d'accès au droit très forte de la part des citoyens. Ils ont estimé que la généralisation des maisons de justice et du droit (MJD) permettrait de capter une partie du public qui s'adresse au BAJ, dont la charge de travail pourrait ainsi être utilement allégée. Ils ont insisté sur la nécessité de doter les MJD d'effectifs suffisants.

Le personnel du BAJ de Paris a en outre souligné que l'inflation législative avait des conséquences très directes sur l'activité des BAJ, la création d'une nouvelle procédure engendrant une augmentation mécanique du nombre de demandes d'aide juridictionnelle. Ainsi, la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a institué une procédure de rétablissement personnel, qui fut suivie d'une augmentation de 19 % des admissions pour des procédures devant le juge de l'exécution en 2004, et d'une hausse de 15 % en 2005.

A contrario, la présidente du BAJ, Mme Paulze-d'Ivoy a souligné les vertus de certaines procédures mises en place par le législateur, telles que la conciliation ou la transaction. Elle s'est félicitée de ce que le barème de l'aide juridictionnelle ait inclus ces procédures pour inciter les avocats à y recourir.

Enfin, la réforme de la carte judiciaire suscite des inquiétudes chez les personnels des BAJ, qui considèrent qu'un coût supplémentaire est à prévoir, notamment en raison de la prise en charge de frais de transport plus importants pour les avocats.

2. Les tribunaux d'instance au sein de la nouvelle carte judiciaire et face à la réforme des tutelles

Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance ont expliqué à votre rapporteur que la suppression de plusieurs tribunaux d'instance poserait le problème de l'accès à la justice d'une population vulnérable et démunie, par exemple en matière de surendettement.

Elles ont estimé que si le faible nombre d'affaires de certains tribunaux ne justifiait pas leur maintien, le coût de déplacement vers le tribunal de regroupement pourrait représenter un obstacle pour les personnes les plus défavorisées.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs inquiète vivement les juges d'instance, en raison de l'obligation de révision des mesures de tutelle tous les cinq ans, sous peine de caducité de ces mesures. La révision des mesures en cours devrait intervenir avant un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi, soit avant mars 2012.

Cependant, lors de la discussion de la proposition de loi de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à reporter cette échéance à cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, soit à compter du 1^{er} janvier 2009. Cette modification prolongerait donc de deux ans le délai de révision des mesures de tutelle ouvertes avant l'entrée en vigueur de la loi. **Le renforcement des moyens des tribunaux d'instance apparaît néanmoins indispensable pour leur permettre de faire face à cette échéance.**

Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance, estimant, selon une comptabilisation qui n'a, certes, plus cours avec la LOLF, que les tribunaux d'instance devaient fonctionner avec 20 % de postes vacants, ont souligné que la réforme de la protection juridique des majeurs ne pourrait être mise en œuvre convenablement sans effectifs supplémentaires.

Ainsi, le TGI de Chartres comptabilise 2.000 dossiers de tutelle, répartis entre 5 magistrats, soit 400 dossiers par magistrat. De même, au tribunal d'instance de Rouen, il paraît impossible de revoir les 7.000 dossiers de tutelle en cinq ans sans l'attribution de moyens spécifiques.

Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que les 59 créations d'emplois de magistrats prévues en 2009 seraient affectées en priorité à la mise en œuvre de la réforme des tutelles.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, ayant désigné les seuls greffiers en chef des tribunaux d'instance pour assurer la vérification des comptes de tutelle, la Chancellerie estime que ces fonctionnaires pourraient recevoir l'aide d'agents du Trésor. Toutefois, cette hypothèse semble susciter des doutes chez les magistrats, qui considèrent que de telles mises à disposition seront difficiles à obtenir.

Afin de permettre aux tribunaux d'instance de faire face à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, votre commission vous soumet un **amendement visant à créer 20 emplois de magistrats et 45 emplois de greffiers affectés au traitement et au jugement des contentieux civils.**

L'amendement tend par conséquent à réduire de 3 982 810 euros les crédits du programme « Administration pénitentiaire » et à attribuer le même montant de crédits au programme « Justice judiciaire », en crédits du titre 2 (dépenses de personnel).

Au sein du programme « Administration pénitentiaire », les crédits seraient retirés de l'action 01 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice », en accord avec notre collègue Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis, au nom de la commission des lois, des crédits de ce programme. En effet, une réduction des crédits destinés à la sécurisation des établissements pénitentiaires semble possible, la France connaissant l'un des plus faibles taux d'évasion d'Europe. En outre, il ne paraît pas satisfaisant d'appliquer de façon indifférenciée aux détenus d'un établissement les règles de sécurité visant la minorité des détenus « à risques ».

La majoration de crédits du programme « Justice judiciaire » serait imputée, à hauteur de 2 720 490 euros, sur l'action 01 « Traitement et jugement des contentieux civils », pour la création de 20 emplois de magistrats, soit 1 300 380 euros, et de 45 emplois de greffiers, soit 1 420 110 euros¹. Ces emplois sont destinés à renforcer les effectifs des tribunaux d'instance.

Le solde des crédits retirés au programme « Administration pénitentiaire » serait imputé sur l'action 08, « Support à l'accès au droit et à la justice »².

3. Les propositions du rapport Guinchard en matière d'accès à la justice

La commission présidée par M. Serge Guinchard sur la répartition des contentieux a énoncé plusieurs propositions en matière d'accès à la justice³.

Ce rapport suggère en particulier **la création d'un guichet universel de greffe** permettant aux justiciables et aux auxiliaires de justice d'introduire une instance judiciaire, ou d'obtenir des informations concernant une procédure depuis n'importe quel site judiciaire du ressort de la cour d'appel.

Un tel guichet supposerait une mutualisation des greffes d'un ressort, tout en préservant l'autonomie de chacun et sans créer un service de centralisation et de répartition des compétences. Il reviendrait à chaque guichet d'assurer les traditionnelles missions des guichets uniques de greffe (renseignements pratiques et information, orientation du justiciable en liaison avec les juridictions et aussi avec les conciliateurs de justice et les services de

¹ En effet, selon le projet annuel de performance, le coût moyen annuel chargé d'un magistrat entrant dans la carrière s'élève à 65 019 euros et celui d'un greffier de catégorie B à 31 558 euros.

² Voir le 4) ci-après.

³ Commission sur la répartition des contentieux, rapport remis à madame le garde des sceaux, ministre de la justice, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*.

médiation). En outre, des permanences seraient assurées dans ces guichets par ces conciliateurs et médiateurs.

Chaque guichet universel pourrait également recevoir les demandes faites aux juridictions. Ces guichets seraient conçus comme des points d'entrée de proximité dans le système judiciaire, permettant au justiciable de saisir une des juridictions du ressort lorsque la procédure est sans représentation obligatoire, d'enregistrer cette demande directement auprès de la juridiction compétente, ou de délivrer une information précise sur le déroulement d'une procédure concernant le justiciable.

Le guichet universel pourrait enfin recevoir et enregistrer un appel, même lorsque le guichet n'est pas situé dans les mêmes locaux que la cour d'appel.

Cette proposition a été intégrée par la Chancellerie dans le projet de création de maisons de la justice et du droit de nouvelle génération.

La commission présidée par M. Serge Guinchard propose en outre la création d'**audiences de proximité en matière familiale**. Ainsi, chaque année, le président du tribunal de grande instance devrait fixer, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, des audiences de proximité, dans les tribunaux d'instance, pour le contentieux familial sans représentation obligatoire.

Enfin, la commission Guinchard préconise **une réforme importante du statut et des compétences des juges de proximité**¹. Ainsi, elle propose de supprimer la juridiction de proximité en tant qu'ordre de juridiction, mais de maintenir les juges de proximité, qui seraient rattachés au tribunal de grande instance.

Les attributions des juges de proximité relatives au jugement des contraventions des quatre premières classes et à la validation des compositions pénales seraient maintenues, ainsi que leur participation, sur décision du président du tribunal de grande instance, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, et selon leur expérience, aux formations de jugement en qualité d'assesseurs des chambres correctionnelles.

Par ailleurs, ils pourraient désormais, selon la même procédure, être assesseurs des chambres civiles, et être délégués pour l'examen des injonctions de payer, avant opposition du défendeur, ainsi que dans des activités telles que la vérification des comptes de tutelles et les mesures d'instruction civiles (transports sur les lieux, auditions des parties ou de témoins, conciliations).

¹ A la fin de l'année 2008, les juges de proximité en exercice sont au nombre de 620.

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Monique Loew-Deval, présidente de l'Association nationale des juges de proximité, s'est prononcée pour le maintien des fonctions de juge autonome en matière civile et en matière pénale du juge de proximité, soulignant que le fonctionnement de cette juridiction apparaissait efficace et économe¹. Elle a considéré que la suppression des compétences des juges de proximité en matière civile, limitant l'intérêt de la fonction, risquerait d'entraîner une baisse du nombre de candidats à son exercice.

**L'enquête du Conseil supérieur de la magistrature
« les Français et leur justice : restaurer la confiance »**

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a commandé auprès de l'IFOP un sondage, réalisé en mai 2008, afin de comparer l'évolution de l'image de la justice en France par rapport aux précédentes études effectuées en 1997 et 2001 pour le groupement d'intérêt public « Mission de recherche droit et justice ».

Il apparaît que **63 % des personnes interrogées déclarent avoir confiance dans la justice**, alors que 89 % ont confiance dans les hôpitaux, 82 % dans l'école, 81 % dans l'armée et 76 % dans la police. Pour expliquer les raisons de leur confiance, les personnes ayant confiance dans la justice avancent en premier lieu que la justice est accessible à tous (23 %), puis qu'elle est rendue par des magistrats compétents (22 %) et qu'elle est indépendante (16 %). L'efficacité de la justice arrive en septième position (5 %). Parmi les 37 % déclarant ne pas avoir confiance dans la justice, le premier motif invoqué est que celle-ci n'est pas la même pour tous (30 %), le second tenant à sa lenteur (20 %).

Analysant les résultats de cette étude, le rapport du CSM publié en 2008 considère que les Français connaissent mal le fonctionnement de leur système judiciaire et souligne que le public ne maîtrise pas des notions et des distinctions de base telles que le siège et le parquet, les avocats et les magistrats, les juridictions de première instance et les cours d'appel².

Le Conseil recherche par ailleurs les causes de la crise de confiance des acteurs politiques à l'égard de la justice, évoquant, dans un contexte d'affaiblissement des pouvoirs politiques nationaux et de judiciarisation de la société, la défiance née de l'irruption des magistrats dans le monde politique, des soupçons de politisation de la magistrature et de l'évolution du syndicalisme judiciaire.

Le rapport évoque également les tourments des personnels de justice, confrontés à des logiques de gestion nouvelles, à des impératifs de rationalisation, à l'éloignement progressif des fonctions du siège et du parquet.

Le CSM avance ensuite plusieurs pistes pour renouer la confiance. A l'égard de l'opinion, il affirme la nécessité d'ouvrir davantage la justice sur l'extérieur, notamment en l'intégrant mieux dans les programmes scolaires, et de la rendre plus compréhensible, au moyen d'une politique de communication plus efficace. La diversification du recrutement doit être approfondie pour que la justice soit en outre plus proche de la société. Face aux dysfonctionnements, elle doit apprendre à se remettre en cause, pour être davantage respectée.

¹ Le coût prévisionnel de la justice de proximité en 2008, est évalué à 8.265.936 euros au titre de la rémunération des juges de proximité et à 216.000 euros au titre de la formation (formation initiale et formation continue).

² Conseil supérieur de la magistrature, Rapport 2007, p. 97.

Le rapport du CSM appelle par ailleurs à un retour des débats de société au sein du Parlement, afin de ne recourir qu'à bon escient à des réponses judiciaires. Il appelle également au développement de stages des magistrats auprès des parlementaires.

Enfin, il préconise le développement de la concertation dans le fonctionnement du monde judiciaire, afin d'éviter les décisions rendues par des personnes isolées. L'effort de recrutement et de formation doit également être porté sur les fonctionnaires et les assistants juridiques. Loin d'entretenir une incompréhension mutuelle, le siège et le parquet devraient travailler ensemble non seulement sur l'organisation et la gestion des dossiers pénaux, mais aussi sur une approche globale de l'activité juridictionnelle, estime le CSM. Il conclut à l'urgence de prendre des initiatives innovantes pour conforter la confiance du peuple français en sa justice.

4. Vers les maisons de la justice et du droit de nouvelle génération

Il existe actuellement 123 maisons de la justice et du droit (MJD), réparties au sein de 27 cours d'appel (57 départements concernés). Ouvertes au public depuis 1990, elles ont pour objectif de donner une réponse adaptée au traitement de la petite délinquance, une aide aux victimes et un accès au droit dans des quartiers situés en zone urbaine sensible (ZUS) et en grand projet ville (GPV). Aussi 91 % de ces structures sont-elles implantées dans les zones urbaines sensibles ou à proximité.

Les MJD ont reçu près de 650.000 personnes en 2006 (personnes convoquées et visiteurs).

Elles connaissent des problèmes d'effectifs, 30 d'entre elles étant dépourvues de greffier et 22 fonctionnant uniquement avec des personnels mis à disposition par les collectivités territoriales (environ 115 agents mis à disposition pour l'ensemble des MJD).

Cette situation a conduit à l'ouverture à temps partiel de certains sites (une quinzaine de MJD), voire à la fermeture provisoire d'un certain nombre d'entre eux.

La traduction en ETPT des effectifs physiques relevant du programme « Accès au droit et à la justice » inscrits sur l'action « Support à l'accès au droit et à la justice » du programme « Justice judiciaire » est de 105,54 en 2008 (personnel d'encadrement : 0,54 ETPT ; greffiers : 87,20 ETPT ; personnel de catégorie C : 17,8 ETPT).

Toutefois, depuis fin 2007, la direction des services judiciaires identifie par fléchage les postes en MJD proposés aux commissions administratives paritaires de greffiers et d'agents de catégorie C. Cette politique plus favorable à l'affectation des personnels de justice devrait contribuer à améliorer la situation.

S'agissant du fonctionnement des MJD, le ministère de la justice prend en charge les traitements des magistrats, du greffier, des agents de catégorie C, des agents de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) qui y exercent, les frais de justice, les frais de téléphone et un investissement initial de 11.435 euros pour le premier équipement informatique et divers mobiliers et matériels.

Les collectivités territoriales assurent la mise à disposition des locaux et leur équipement, ainsi que l'emploi de personnel d'accueil.

Les projets de création de MJD doivent dorénavant s'inscrire dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Est ainsi prévue l'expérimentation de MJD de « nouvelle génération », pour améliorer l'accès au droit et à la justice de proximité.

Ces nouvelles MJD devraient constituer des lieux d'accueil et d'information juridique, mais pourraient également offrir au justiciable un accès à la justice.

Tout justiciable aurait la possibilité de recourir dans ces MJD à des modes diversifiés de règlement des différends, en étant orienté, *in situ*, vers des instances de conciliation et de médiation.

Il pourrait accéder à un guichet universel de greffe implanté à partir de la MJD et ainsi introduire toute demande ou requête, autre que celles effectuées par voie d'assignation avec ministère d'avocat obligatoire, être renseigné sur le déroulement d'une procédure, ou encore former un recours. Des audiences foraines, notamment de cabinet, pourraient y être tenues.

Les modalités de fonctionnement de ces nouvelles MJD, tant en termes fonctionnel et organisationnel qu'en termes d'implantation géographique, sont encore en cours d'étude par la Chancellerie. Néanmoins, les premières expérimentations de MJD de nouvelle génération devraient intervenir prochainement.

Plusieurs magistrats rencontrés par votre rapporteur ont évoqué leurs craintes que la mise en place de ces MJD de nouvelle génération ne consiste à multiplier les bornes interactives ou « points visio-public », permettant au justiciable d'entrer en communication avec un greffier à distance.

En effet, si de tels équipements peuvent se révéler pertinents pour apporter des renseignements simples aux justiciables, ils apparaissent moins adaptés pour répondre aux situations complexes.

Votre rapporteur souligne en outre la nécessité de renforcer les liens entre les MJD et les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), qui animent le partenariat avec les acteurs locaux, par exemple en favorisant la

création de dispositifs articulant les compétences des travailleurs sociaux, des associations, et des professionnels du droit¹.

M. Gilbert Azibert, secrétaire général du ministère de la justice, a confirmé à votre rapporteur qu'une maison de la justice et du droit de nouvelle génération ne consistait pas nécessairement en un lieu public, mais pouvait être une borne interactive, implantée dans d'autres services publics.

Les points visio-public font actuellement l'objet d'une expérimentation à Sceaux avec le TGI de Nanterre, à Murat avec le TGI d'Aurillac, à Aigurande avec le TGI de Châteauroux et à Orléans avec le TGI de la même ville. Selon la Chancellerie, quelques dizaines de ces équipements pourraient être installés à terme.

Afin de donner aux maisons de la justice et du droit les effectifs dont elles ont besoin, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à augmenter de 1.262.320 euros les crédits de personnel de l'action 08 « Support à l'accès au droit et à la justice », du programme « Justice judiciaire ». Ces crédits permettront la création de 40 emplois de greffiers de catégorie B, destinés à compléter les effectifs des maisons de la justice et du droit qui, selon les indications de la Chancellerie, sont actuellement déficitaires.

De nombreuses MJD qui ne peuvent actuellement fonctionner ou qui n'assurent qu'un service partiel, pourront ainsi remplir pleinement leur mission, essentielle dans le contexte de réforme de la carte judiciaire.

Les crédits nécessaires sont issus d'une réduction des crédits du programme « Administration pénitentiaire ».

Votre commission vous propose en outre **un amendement visant à renforcer les moyens alloués à l'accès au droit et à la justice dans le contexte de mise en œuvre de la carte judiciaire**. A cette fin, cet amendement tend à retirer 1.017.190 euros du programme « Administration pénitentiaire », pour les attribuer au programme « Accès au droit et à la justice ».

Au sein du programme « Administration pénitentiaire », les crédits seraient retirés de l'action 01 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » et portent sur les dépenses liées à la sécurisation des établissements pénitentiaires.

La majoration de crédits du programme « Accès au droit et à la justice » serait imputée à l'action 02 « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité », afin d'assurer l'ouverture de nouvelles MJD et d'améliorer l'équipement des MJD existantes, en cohérence avec l'amendement qui tend à renforcer les effectifs de ces organismes.

¹ Les conseils départementaux de l'accès au droit, institués dans 88 départements en 2008, seront renforcés en 2009 avec la création de 5 CDAD, dans le Doubs, la Côte d'Or, la Haute-Marne, le Territoire de Belfort, et la Vendée. Le CDAD est présidé par le président du tribunal de grande instance du chef lieu du département ; le procureur de la République y exerce la fonction de commissaire du Gouvernement.

Au total, la réduction des crédits du programme « Administration pénitentiaire » proposée par votre commission s'élèverait à 5 millions d'euros, entièrement destinés au renforcement des moyens des tribunaux d'instance et des maisons de la justice et du droit.

IV. UN SOUTIEN CONSÉQUENT À LA JUSTICE ADMINISTRATIVE, ENGAGÉE DANS UNE MODERNISATION DE SON ORGANISATION ET DE SES PROCÉDURES

A. LE SORT BUDGÉTAIRE ENVIABLE DU PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

1. Des crédits en progression constante, permettant la création d'un nouveau tribunal administratif en Seine-Saint-Denis

• Des crédits en forte hausse en 2009

Les crédits alloués au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » par le projet de loi de finances pour 2009 sont en augmentation de 14,45 %, en crédits de paiement.

Cette forte progression traduit **le rattachement effectif au programme, à compter du 1^{er} janvier 2009, de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**. Ce rattachement s'accompagnera d'un transfert de 273 ETPT (251 ETPT en provenance du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et 22, dont 10 magistrats, du ministère de la justice).

Toutefois, lorsque l'on retire le transfert de la Cour nationale du droit d'asile, l'augmentation des crédits alloués à la justice administrative atteint encore 6,7 %. Cette hausse s'explique en grande partie par la création d'un tribunal administratif en Seine-Saint-Denis à l'automne 2009, conformément aux préconisations avancées par votre rapporteur en 2008.

A périmètre constant par rapport à 2008, le budget de la justice administrative atteint 278,7 millions d'euros de crédits de paiement, soit une progression de 4,5 % (+ 12,9 millions d'euros) par rapport à 2008. Hors crédits du CAS pension, cette progression s'élève à 3 % (+ 6,5 millions d'euros). M. Robert Le Goff, président du Syndicat de la juridiction administrative, a estimé que les arbitrages budgétaires étaient très favorables aux juridictions administratives en 2009.

Les crédits de personnel (titre II), hors dotation du CAS pension, progressent de 3,5 % (+ 5,7 millions d'euros). Cette progression est destinée à assurer le financement des mesures communes à l'ensemble de la fonction publique (évolution du point de la fonction publique, revalorisations statutaires et indemnitaires, etc.), ainsi que les mesures nouvelles propres au programme (créations et transformations d'emplois, revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs, des agents de greffe et des agents du Conseil d'Etat).

Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile à la justice administrative

La Cour nationale du droit d'asile sera rattachée au Conseil d'Etat à partir du 1^{er} janvier 2009. Cette juridiction administrative spécialisée a succédé à la Commission de recours des réfugiés, créée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952, en application de l'article 29 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

La CNDA est compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui peuvent accorder ou refuser le bénéfice de l'asile, ou encore retirer ou mettre fin à ce bénéfice. La Cour se prononce également sur les recours en révision dans les cas où il est soutenu que sa décision a résulté d'une fraude, ainsi que sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

La Cour nationale du droit d'asile a été saisie de 22.676 recours en 2007 et a rendu 27.242 décisions. Elle est constituée de sections, chacune comprenant un président, magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, et deux assesseurs qui sont des personnalités qualifiées.

Le président de la Cour est un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président de cette juridiction.

L'indicateur de performance relatif au délai moyen de jugement des affaires en stock devant la Cour fait apparaître un délai d'un an et 3 jours en 2006 et de 10 mois et 21 jours en 2007. Si un délai de 10 mois devrait être atteint en 2008, la cible est fixée à 6 mois en 2011.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'Etat, a indiqué à votre rapporteur qu'une réduction d'un mois de ce délai moyen de jugement permettrait au ministère de l'immigration de réaliser 13 à 20 millions d'euros d'économies, puisque la durée de versement des allocations aux demandeurs d'asile se trouverait également réduite.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement (titres III et V) augmentent pour leur part de 1,5 % (+ 0,75 millions d'euros de CP). L'essentiel de cette progression est lié à la remise à niveau de la dotation de frais de justice, directement corrélés à l'augmentation importante du contentieux devant les juridictions administratives, ainsi qu'à l'extension en année pleine du fonctionnement du tribunal administratif de Toulon, ouvert en septembre 2008.

L'évolution pluriannuelle des crédits pour la période 2009–2011 apparaît également très favorable pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », puisqu'elle prévoit la création de 150 emplois, dont 60 en 2009 (30 magistrats et 30 agents de greffe), 50 en 2010 (20 magistrats et 30 agents de greffe) et 40 en 2011 (20 magistrats et 20 agents de greffe).

Ces créations d'emplois ont pour principal objectif d'atténuer l'engorgement des tribunaux administratifs d'Ile-de-France et d'éviter tout risque de dégradation des délais de jugement en raison de la forte augmentation du contentieux.

● **Une exécution budgétaire privilégiée**

La justice administrative apparaît enfin privilégiée en matière d'exécution budgétaire. En effet, selon les indications du Conseil d'Etat, par une lettre adressée au vice-président du Conseil d'Etat le 25 mai 2005, et à l'issue d'un arbitrage interministériel en bonne et due forme, le Premier ministre a indiqué que le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » bénéficierait de modalités budgétaires particulières et ne serait pas affecté par les mises en réserve de crédits. Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » bénéficie d'ailleurs de la même clémence.

En application de cette décision, aucune mise en réserve de crédits n'a été appliquée au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » en 2006. Un courrier du directeur de cabinet du Premier ministre en date du 6 février 2007 a réaffirmé l'exemption, pour 2007, de la mise en réserve de crédits de ce programme.

En outre, à l'occasion de l'examen de la programmation budgétaire initiale 2008, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, a indiqué que, conscient des charges nouvelles liées à l'ouverture du tribunal administratif de Toulon, il ne voyait aucune objection à ce que soit levée la réserve de précaution à titre exceptionnel pour 2008.

Cependant, le programme a été mis à contribution, avec l'accord du Conseil d'Etat, pour financer par exemple, en 2006, le plan de lutte contre l'épidémie de chikungunya et l'épizootie de grippe aviaire. De même, en 2008, le programme a été mis à contribution, à hauteur de 0,5 million d'euros en AE et de 0,6 million d'euros en CP, pour financer les dépenses d'hébergement d'urgence et les mesures en faveur du secteur de la pêche suite à l'augmentation du prix du pétrole.

● **La montée en puissance du tribunal administratif de Nîmes**

Le tribunal administratif de Nîmes a été créé en application de la LOPJ le 1^{er} novembre 2006, afin de répondre aux difficultés rencontrées par les juridictions de Marseille et Montpellier.

Le coût global de l'opération immobilière de création du tribunal administratif de Nîmes, définitivement soldée en 2007, s'élève au total à 7.025.000 euros, dont 1.445.000 euros pour l'achat du bâtiment et 5.580.000 euros de travaux. L'installation du tribunal administratif de Nîmes s'est également traduite par des dépenses de premiers équipements (mobilier, documentation, véhicules, fournitures...) d'un montant de 160.000 euros.

En outre, l'opération de ravalement des façades du bâtiment principal abritant le tribunal administratif, estimée à 800.000 euros, sera réalisée en 2009.

Le budget de fonctionnement de ce nouveau tribunal pour l'exercice 2007, qui fut la première année complète de fonctionnement, s'est élevé à 360.000 euros, dont 241.000 euros de frais de fonctionnement (67 % des dépenses globales) et 119.000 euros de frais de justice (33 % des dépenses globales).

Les effectifs du tribunal comprennent 15 magistrats et 18 agents de greffe.

Au cours de l'année 2007, le tribunal de Nîmes a enregistré 3.787 affaires. La structure de ses entrées est la suivante : étrangers (760 affaires enregistrées soit 20 %), urbanisme et aménagement (575 soit 15 %), contentieux fiscal (465 soit 12 %), police (394 soit 10 %), fonctionnaires et agents publics (355 soit 9 %). Comme souvent dans les juridictions du sud de la France, le TA de Nîmes traite donc d'un contentieux lourd.

Le tribunal a jugé 4.082 affaires en 2007. Son ouverture a eu, comme attendu, un impact positif sur les tribunaux administratifs de Marseille et de Montpellier, qui ont conservé leurs effectifs.

Ainsi, en 2007, le TA de Marseille a vu ses entrées baisser de 13 % passant de 9.549 en 2006 à 8.352. Son stock s'est réduit de 26 % entre 2006 et 2007 et son délai prévisible moyen de jugement est passé de 1 an et 4 mois en 2005 à moins d'un an en 2006 et à moins de 9 mois en 2007.

De même, en 2007, le TA de Montpellier a vu ses entrées baisser de 24 %, passant de 7.075 en 2006, à 5.379 en 2007. Son stock s'est réduit de 23 % entre 2006 et 2007 et son délai prévisible moyen de jugement est passé de 1 an 5 mois en 2005 à 1 an en 2006 et à moins de 11 mois en 2007.

• L'ouverture du nouveau tribunal administratif de Toulon

En application de la LOPJ du 9 septembre 2002, et en complément de l'installation du TA de Nîmes en 2006, un nouveau TA a été créé à Toulon au 1^{er} septembre 2008, afin de répondre aux difficultés rencontrées par les TA de Nice et de Marseille.

Lors des premières études engagées, il fut envisagé d'installer ce nouveau tribunal administratif dans le palais Leclerc, actuellement occupé par le tribunal d'instance et le tribunal pour enfants. Les locaux en cause devaient en effet être libérés par ces juridictions à l'occasion de leur regroupement au sein de la nouvelle Cité judiciaire, constituée par l'extension de l'actuel Palais de justice. Cette solution avait reçu l'accord de principe du ministère de la justice, d'une part, et du conseil général, propriétaire du bâtiment, d'autre part.

Le ministère de la justice a toutefois informé le Conseil d'Etat que la nouvelle Cité judiciaire ne pourrait être livrée, au plus tôt, qu'à la fin de l'année 2011, ce qui aurait retardé l'installation du tribunal administratif à la fin de l'année 2012.

Aussi le Conseil d'Etat a-t-il fait le choix d'une installation transitoire dans un immeuble appartenant au conseil général du Var, que la collectivité loue à la juridiction administrative dans des conditions proches de celles convenues pour la mise à disposition future du palais Leclerc (71.305 euros par an, toutes charges et taxes comprises). Le bail est consenti pour une durée de 5 ans renouvelable.

L'opération dont le montant total s'est élevé à 1,34 millions d'euros a pu être réalisée grâce à l'obtention de fonds de concours à hauteur de 0,6 million d'euros.

La juridiction s'est installée dans ses locaux en septembre 2008, elle a commencé à enregistrer des affaires et tenir des audiences en novembre 2008. Elle fonctionnera avec 3 chambres, soit 13 magistrats, 17 agents de greffe et 3 assistants de justice.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'Etat, a souligné que dans les années à venir, la situation la plus difficile au sein des juridictions administratives serait celle de la Cour administrative d'appel de Marseille, dont le ressort est très étendu, puisqu'il comprend les tribunaux administratifs de Montpellier, Nice, Bastia, Nîmes et Toulon.

Redistribution des ressorts des tribunaux administratifs du sud de la France

	2005	2006	2008
T.A. de Marseille	Alpes-de-Haute-Provence Bouches-du-Rhône Hautes-Alpes Vaucluse	Alpes-de-Haute-Provence Bouches-du-Rhône Hautes-Alpes	Alpes-de-Haute-Provence Bouches-du-Rhône Hautes-Alpes
T.A. de Montpellier	Aude Gard Hérault Lozère Pyrénées-Orientales	Aude Hérault Pyrénées-Orientales	Aude Hérault Pyrénées-Orientales
T.A. de Nice	Alpes-Maritimes Var	Alpes-Maritimes Var	Alpes-Maritimes
T.A. de Nîmes		Gard Lozère Vaucluse	Gard Lozère Vaucluse
T.A. de Toulon			Var

Source : Conseil d'Etat

• Un nouveau tribunal administratif en Seine-Saint-Denis en 2009

Un nombre important d'emplois ont été affectés, depuis 2003, dans les tribunaux administratifs de la région parisienne, particulièrement sollicités : 20 emplois au TA de Cergy-Pontoise, 7 au TA de Melun, 2 au TA de Paris et 9 au TA de Versailles.

La situation particulièrement difficile de la région parisienne justifie que les efforts y soient concentrés dans les prochaines années. On y constate en effet, une croissance du contentieux de 12 % par an depuis 2002, alors que la moyenne nationale est de 9 % par an et le taux de couverture moyen y est de 93 % en 2007, malgré des gains de productivité très importants.

Les difficultés se concentrent notamment sur le TA de Cergy, où le taux de couverture en 2007 était de 84 %, le stock des affaires en instance atteignant 22.900, et le délai prévisible moyen de jugement de 1 an et 11 mois. Le tribunal de Versailles est également confronté à une situation tendue avec en 2007 un taux de couverture de 83 %, un stock de 15.200 affaires en instance et un délai prévisible moyen de jugement de 1 an et 4 mois.

Cette situation conduit à envisager la création en 2009 d'un nouveau tribunal administratif, grâce aux emplois créés en 2009 et envisagés pour 2010 et 2011, ayant pour ressort la Seine-Saint-Denis. Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, ainsi libéré du contentieux de la Seine-Saint-Denis, conservera ses effectifs et se verra affecter le contentieux des Hauts-de-Seine, actuellement pris en charge par le tribunal administratif de Versailles.

M. Christophe Devys, secrétaire général du Conseil d'Etat, a indiqué que ce nouveau tribunal compterait d'abord six chambres et devrait ensuite connaître une rapide montée en puissance, avec quatre chambres supplémentaires en 2010.

2. L'amélioration des modalités de mesure de la performance

Si la nomenclature du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » n'a pas connu de modification importante par rapport au projet de loi de finances pour 2008, une nouvelle action (n° 7) a été créée afin de permettre un suivi précis des moyens alloués à la Cour nationale du droit d'asile, rattachée pour sa gestion au Conseil d'Etat à partir du 1^{er} janvier 2009.

Par ailleurs, le projet annuel de performance a été enrichi d'un nouvel indicateur permettant de mesurer les délais moyens de jugement des affaires « ordinaires ». Ne sont pas regardées comme « affaires ordinaires » les référés - procédures d'urgence, les affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers (contentieux des reconduites à la frontière, contentieux des refus de titre de séjour accompagnés d'une obligation de quitter le territoire français...), ainsi que les ordonnances.

Ce nouvel indicateur tend à corriger les imperfections de l'indicateur relatif au délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui mêle des catégories d'affaires très hétérogènes et peut donc masquer des délais en réalité très élevés dans certaines matières (affaires au fond en matière de contentieux fiscal, de contentieux des marchés).

Par ailleurs, la mise en œuvre de la logique de performance semble avoir été bien assimilée par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives. En effet, la justice administrative suit depuis plusieurs années des indicateurs d'activité, formalisés, dès 2002, au sein de contrats d'objectifs et de moyens entre les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat.

La LOLF a donc formalisé une logique de performance que les acteurs de la justice administrative avaient commencé à appliquer.

Les objectifs stratégiques définis pour le programme ont été déclinés en objectifs opérationnels au niveau de chaque juridiction administrative, à l'issue d'un dialogue de gestion entre le Conseil d'Etat et le chef de juridiction. La simplicité des objectifs du programme et la possibilité de les contrôler au niveau de chaque juridiction, grâce aux systèmes d'information utilisés par le Conseil d'Etat, ont facilité cette déclinaison.

De plus, la recherche de la performance a conduit le Conseil d'Etat à organiser, à compter de 2007, des conférences de gestion avec les présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, afin d'analyser l'exécution de l'année précédente et de déterminer les objectifs fixés à chaque juridiction ainsi que les mesures qui leur seront accordées.

3. L'objectif de maîtrise des délais de jugement atteint malgré l'exécution incomplète de la LOPJ

• Des créations d'emplois inférieures aux prévisions de la LOPJ

Malgré le renforcement continu des effectifs de la justice administrative, les objectifs fixés par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) n'ont pas été remplis.

En effet, ce texte prévoyait la création de 210 emplois de magistrats administratifs entre 2002 et 2007. Au total sur cette période, ce sont 148 emplois qui ont été créés.

La LOPJ prévoyait en outre la création de 270 emplois de fonctionnaires au Conseil d'Etat et dans les juridictions administratives entre 2002 et 2007¹. Finalement, 187 emplois ont été créés au cours de cette période. En 2008, 28 nouveaux emplois ont été créés.

¹ Depuis 1991, les agents de greffe, tout en restant statutairement des agents du ministère de l'intérieur, sont gérés selon le système dit de double gestion. La gestion des emplois relève exclusivement du Conseil d'Etat et la gestion des personnels est partagée entre le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat.

	Nombre d'emplois de magistrats administratifs créés	Nombre d'emplois de fonctionnaires du CE et agents de greffe créés
2003	42	58
2004	42	49
2005	21	24
2006	22	28
2007	21	28
TOTAL	148	187
Taux d'exécution de l'objectif fixé par la LOPJ	70,48 %	69,26 %

Source : Conseil d'Etat

Les emplois de magistrats créés sur la période 2003-2008 ont été affectés à hauteur de 88 dans les cours administratives d'appel, comme suit :

Cour administrative d'appel	Nombre de nouveaux emplois affectés entre 2003 et 2008
Bordeaux	13
Douai	0
Lyon	10
Marseille	18
Nancy	2
Nantes	5
Paris	10
Versailles	30
TOTAL	88

Source : Conseil d'Etat

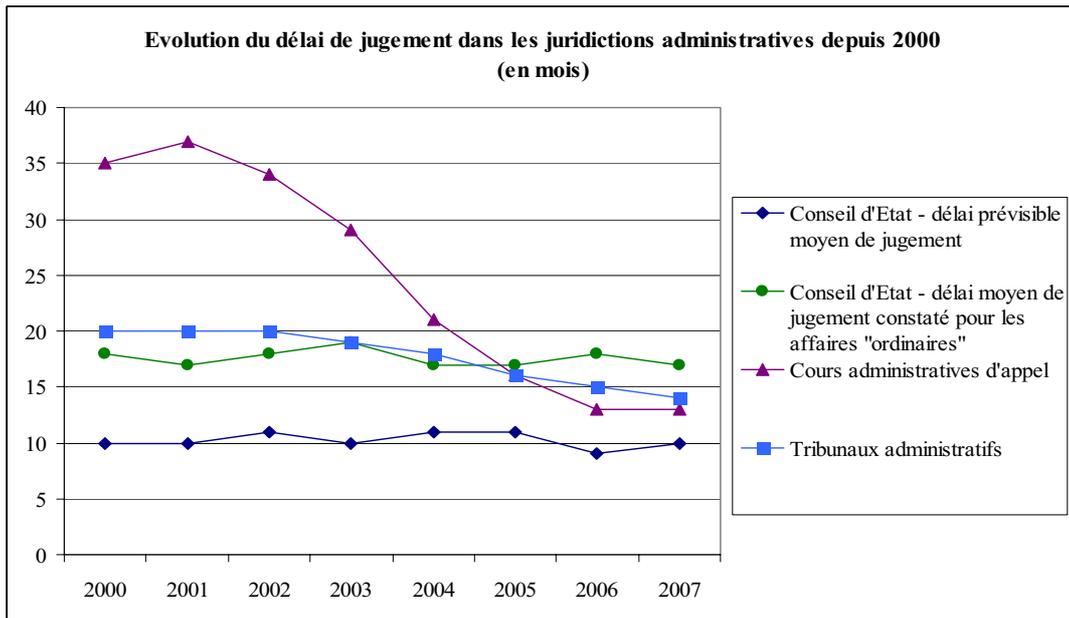
● L'amélioration des délais de jugement

Si les objectifs de la LOPJ n'ont pas été respectés, les emplois créés depuis 2002 ont toutefois permis aux juridictions de respecter leurs contrats d'objectifs, malgré le transfert de l'appel du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière.

Les objectifs d'ensemble ont été atteints, tant en termes de délais de jugement que d'évolution du stock des affaires. Le délai moyen de jugement en 2007 est inférieur d'un jour par rapport à l'objectif fixé lors de la signature des contrats, qui était d'un an, un mois et quatre jours.

Le niveau du stock des affaires en instance est très proche de l'objectif fixé : **28.062 affaires étaient en instance au 31 décembre 2007, pour un objectif fixé à 27.903**. Ce stock s'est rajeuni puisque le nombre des affaires introduites depuis plus de deux ans est passé de 44 % en 2002 à moins de 10 % à la fin de 2007.

Par ailleurs, les progrès de la productivité par magistrat ont dépassé les prévisions. En effet, alors que l'objectif était d'atteindre 98 affaires par magistrat et par an, contre 88 en 2002, le résultat obtenu en 2007 est de 106.



Source : Conseil d'Etat

4. L'activité contentieuse stable au Conseil d'Etat et en progression dans les cours et tribunaux

L'activité contentieuse progresse toujours de façon soutenue dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, alors qu'elle est stable au Conseil d'Etat.

• La stabilisation de l'activité contentieuse du Conseil d'Etat

Si le nombre d'affaires enregistrées au Conseil d'Etat en 2007, en données brutes, est supérieur à celui de l'année 2006, il connaît, en revanche, un léger fléchissement en données nettes, tout en se maintenant à un niveau élevé.

En effet, mis à part les pourvois en cassation dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel dont le nombre ne cesse de progresser, les autres pourvois sont en baisse. Par ailleurs, le chiffre des sorties étant supérieur à celui des entrées, le stock en données nettes, a diminué de 4,3 %. L'année 2008, quant à elle, est marquée par le contentieux des élections municipales et cantonales, pour lequel le Conseil d'Etat est juge d'appel.

Depuis la réforme introduite par le décret du 19 avril 2002 qui a permis aux présidents de tribunal administratif de renvoyer une affaire ne relevant pas de la compétence de ce tribunal directement au tribunal compétent, sans solliciter l'intervention du président de la section du contentieux, les affaires de règlement de compétence au sein de la juridiction administrative ont fortement diminué devant le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, depuis le transfert aux cours administratives d'appel de l'appel du contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière le 1^{er} janvier 2005, le Conseil d'Etat s'est recentré sur son rôle de juge de

cassation. En effet, les pourvois en cassation, plus difficiles à juger, représentent désormais, en données nettes, 65 % des entrées en 2007, contre 47 % en 2004.

Même si le taux de pourvoi en cassation demeure faible, la poursuite de l'application des contrats d'objectifs conclus avec les cours administratives d'appel se traduit par un accroissement du nombre de leurs arrêts qui entraîne une augmentation corrélative du nombre des pourvois en cassation (+ 15 % en données brutes en 2007).

Conseil d'Etat	2003	2004	2005	2006	2007
Affaires enregistrées (données brutes)	10 213	12 868	12 572	11 578	11 745
Affaires enregistrées (données nettes)	9 905	12 074	11 196	10 271	9627
Affaires jugées (données nettes)	11 135	11 001	11 270	11 242	9973
Affaires en stock (données nettes)	8 993	10 122	10 089	8 567	8201
Affaires par magistrat (données nettes)	69	69	70	80	85
Délai prévisible moyen des affaires en stock			1 an et 5 jours	9 mois et 19 jours	10 mois
Délai prévisible moyen de jugement (y compris RAF)	10 mois	11 mois	11 mois	9 mois	10 mois
Délai moyen de jugement constaté pour les affaires « ordinaires »	19 mois	17 mois	17 mois	18 mois	17 mois

Source : Conseil d'Etat

Le stock des affaires en instance, en données nettes, a diminué de 4,3 % (8.201 dossiers 2007 contre 8.567 en 2006). Quant à la part des affaires enregistrées depuis plus de deux ans, tout en restant modeste, elle se maintient à 8 %. Cela s'explique notamment, par la progression de la part des pourvois en cassation dans l'ensemble des affaires soumises au Conseil d'Etat. Ces dossiers présentent en effet des difficultés supérieures à la moyenne.

Si le délai moyen de jugement des affaires en stock augmente légèrement (10 mois en 2007, contre 9 mois en 2006) il reste néanmoins inférieur à un an. Quant au délai moyen de jugement des affaires « ordinaires » il diminue légèrement en 2007 (17 mois, contre 18 mois en 2006).

• Une forte augmentation de l'activité dans les cours administratives d'appel

Après le ralentissement observé en 2006, l'année 2007 est marquée par une augmentation considérable des affaires enregistrées dans les cours administratives d'appel.

Ainsi, avec 26.554 nouvelles requêtes enregistrées en données nettes, le contentieux augmente devant les cours de 25,95 % par rapport à l'année 2006, et dépasse de plusieurs milliers d'unités le volume prévu pour l'année 2007, lors de l'élaboration des contrats d'objectifs passés entre le Conseil d'Etat et les juridictions d'appel en décembre 2002. **Cette augmentation est surtout imputable au contentieux de la nationalité et au contentieux des étrangers.**

Après une augmentation régulière du nombre d'affaires traitées depuis 2000, les cours administratives d'appel ont jugé en 2007 25.716 affaires en données nettes, soit une très légère diminution (- 0,67 %) par rapport à 2006. En effet, en dépit de la création de 10 postes supplémentaires, l'effectif réel moyen des magistrats présents dans les cours administratives d'appel a légèrement diminué, en raison de l'importance des départs (détachements, mobilité, retraite...), qui ne peuvent être instantanément remplacés.

Pour la première fois depuis la mise en place en 2002 des contrats d'objectifs, les cours n'ont pu juger plus d'affaires qu'elles en ont enregistrées. Le ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées est ainsi passé de 123 % à 97 %. Le stock des affaires en instance a donc progressé, passant de 27.153 en 2006 à 28.062 en 2007.

Néanmoins, la part, dans ce stock, des affaires de plus de deux ans a été ramenée de 20 % en 2006 à 10 % en 2007. En effet, les cours administratives d'appel ont jugé autant ou plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées dans la grande majorité des matières, à l'exception du contentieux des étrangers, où l'écart entre entrées et sorties est de près de 4.000 affaires.

Le délai de jugement constaté se stabilise à 1 an et 10 mois. Sur la période, les entrées sont passées en données nettes de 15.267 affaires en 2002 à 26.554 en 2007, soit près de 4.150 affaires de plus que prévu, et une augmentation de 74 % (environ 12 % par an en moyenne).

Les sorties, quant à elles, sont passées en données nettes de 14.281 affaires jugées en 2002 à 25.716 affaires jugées en 2007, soit une augmentation de 80 %, dépassant chaque année les objectifs fixés par les contrats.

La situation en 2007 de chaque cour administrative d'appel en matière de délai prévisible moyen de jugement, objectif principal, apparaît dans le tableau suivant :

Cour administrative d'appel	Délai moyen de jugement prévu par les contrats d'objectifs	Délai moyen de jugement réalisé	Ecart
Bordeaux	1 an et 29 jours	1 an 2 mois et 10 jours	+ 1 mois et 11 jours
Douai	9 mois et 28 jours	9 mois et 21 jours	- 7 jours
Lyon	1 an 2 mois et 25 jours	1 an 3 mois et 16 jours	+ 21 jours
Marseille	1 an 7 mois et 24 jours	1 an 10 mois et 15 jours	+ 2 mois et 21 jours
Nancy	1 an 6 mois et 20 jours	10 mois et 12 jours	- 8 mois et 8 jours
Nantes	7 mois et 7 jours	5 mois et 15 jours	- 1 mois et 22 jours
Paris	11 mois et 15 jours	11 mois et 4 jours	- 11 jours
Versailles	9 mois et 2 jours	1 an 1 mois et 7 jours	+ 2 mois et 5 jours
TOTAL	1 an, 1 mois et 4 jours	1 an, 1 mois et 3 jours	- 1 jour

Source : Conseil d'Etat

• Les tribunaux administratifs

Le nombre annuel d'affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs en données nettes s'est accru de plus de 50 % entre 2002 et 2007, même si l'on constate un ralentissement de cette croissance sur la dernière année.

L'augmentation du nombre d'affaires nouvelles constatée en 2007 s'explique principalement par la progression du contentieux de la police (+ 15 %), dont principalement celui du permis de conduire, et du contentieux des étrangers (+ 6 %).

Pour la première fois depuis 2002, le nombre des affaires traitées est supérieur à celui des affaires enregistrées. Il en résulte une diminution des stocks, qui passent de 211.990 affaires en instance au 31 décembre 2006 à 206.676 affaires en instance au 31 décembre 2007.

Depuis 2003, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock baisse régulièrement pour s'établir à 1 an 2 mois et 5 jours pour l'année 2007. Toutefois, ces bons résultats sont en partie liés à l'importance prise, dans le volume global des sorties, par les affaires visées par des textes imposant une intervention rapide du juge, au détriment des autres affaires.

Le délai moyen de jugement constaté toutes affaires confondues est d'1 an et 2 mois. Hors référés et procédures d'urgence, ce délai s'établit à 1 an 4 mois et 16 jours et il s'élève à 2 ans 2 mois et 16 jours pour les affaires non enserrées dans des délais particuliers et non traitées par voie d'ordonnance.

Les contentieux les plus inflationnistes sont :

- le contentieux de la police qui, avec 23.003 affaires, représente 13,5 % des entrées, et le contentieux fiscal avec 20.705 affaires, 12,2 % ;

- le **contentieux des étrangers** : l'ensemble des tribunaux administratifs a été saisi en 2007 de 46.377 requêtes concernant le contentieux des étrangers, soit 27,3 % du total des entrées. L'introduction du contentieux de refus de titre assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) représente 19.352 requêtes en 2007 ;

- le **contentieux du permis de conduire**, en constante progression jusqu'en 2004 et qui a explosé depuis 2005 (+ 146 % en deux ans) du fait notamment de l'augmentation du nombre de retraits de points à la suite de la mise en place des radars automatiques.

• Les risques d'augmentation de la charge des juridictions administratives

Si les résultats obtenus par le Conseil d'Etat et les juridictions administratives en matière de maîtrise des délais de jugement sont remarquables, il convient d'être attentif aux possibilités de développement du contentieux sous l'effet de réformes récemment adoptées par le Parlement.

Ainsi, l'impact de la loi du 5 mars 2007 instituant un **droit au logement opposable** (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale sur le fonctionnement des juridictions administratives reste difficilement mesurable.

Au 30 juin 2008, 163 recours contre des décisions de rejet des commissions de médiation ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs. Ces chiffres sont sans commune mesure avec le nombre de dossiers traités par les commissions et à ce stade, seulement 2 % des dossiers rejetés par ces commissions ont fait l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs. Plus de 63 % des demandes déposées devant les commissions de médiation se concentrent en région Ile-de-France, suivie par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (9 %) et la région Rhône-Alpes (5 %), tandis que 80 % du contentieux s'est porté devant les quatre tribunaux de la région Ile-de-France.

Mais les chiffres précités ne concernent que les recours « classiques » contre des décisions défavorables des commissions de médiation, or ce contentieux devrait monter en puissance à compter du 1^{er} décembre 2008, date à laquelle les tribunaux administratifs auront à connaître du contentieux spécifique à la procédure DALO, lié aux demandes de logement déclarées urgentes par les commissions de médiation, mais non satisfaites.

En outre, la loi généralisant le **revenu de solidarité active** et réformant les politiques d'insertion entraînera le transfert du contentieux des commissions départementales d'aide sociale vers les tribunaux administratifs. L'impact sur ces tribunaux devrait être massif (il est estimé à 12.000 affaires nouvelles, soit une croissance des entrées de près de 7 %). Par ailleurs, aux décisions concernant l'attribution de cette prestation s'ajouteront les mesures de suspension et de radiation, les actions en répétition de l'indû, ainsi que des sanctions administratives en cas de fraude.

B. LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE D'UNE RÉFORME DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. L'amélioration des fonctions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'Etat

• La recherche d'une plus grande efficacité de la fonction consultative du Conseil d'Etat

Lors de son audition par la commission des lois le 31 mars 2008, M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a exposé les efforts entrepris afin de renforcer l'efficacité de la fonction consultative du Conseil d'Etat.

Il a indiqué que pour faire face au décuplement de la production normative au cours des 40 dernières années, doublé en 15 ans et augmenté de 9,75 % au cours des 18 derniers mois, le décret n° 2008-225 du 6 mars 2008

relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat avait créé une section administrative supplémentaire **-la section de l'administration-** disposant d'un bloc de compétences homogène et d'une vision transversale des enjeux globaux de la réforme de l'Etat.

Alors que les projets de loi et de décret en matière de fonction publique étaient traités par trois sections différentes selon le ministère d'origine, la nouvelle section de l'administration traitera désormais de l'ensemble de ces questions au Conseil d'Etat.

M. Jean-Marc Sauvé a souligné que cette section aurait également seule compétence pour examiner les projets de loi et de décret en matière de relations entre l'administration et ses usagers, de procédure administrative non contentieuse, de défense nationale, ainsi que de contrats publics et de propriétés publiques. Il a souligné qu'elle aurait donc en charge l'examen des principaux instruments de la gestion publique. Cette section a été installée le 1er juillet 2008.

La réforme vise à permettre au Conseil d'Etat de mieux participer à l'amélioration de la qualité de la réglementation dans un contexte d'inflation normative et à préserver l'équilibre entre ses différentes missions face à la pression croissante de l'activité contentieuse.

Par ailleurs, le décret met en place, dans chaque section administrative, une formation ordinaire aux effectifs restreints -sept membres- chargée de l'examen des affaires les moins complexes pour organiser le traitement des dossiers en fonction de leur importance.

En outre, une voix délibérative est attribuée à tous les membres des sections administratives, les profils des membres exclusivement affectés aux tâches consultatives seront diversifiés et une fonction de président-adjoint sera créée pour accentuer la collégialité des travaux.

Enfin, le décret rend possible le recours accru à des personnes susceptibles, en raison de leurs connaissances ou de leur expérience, d'éclairer utilement les travaux des diverses formations consultatives pour une plus grande ouverture du Conseil d'Etat sur l'extérieur.

M. Jean-Marc Sauvé a indiqué que pour accroître encore l'efficacité de la fonction consultative du Conseil d'Etat, une réflexion était conduite sur la réduction du champ des décrets en Conseil d'Etat.

● **L'inscription dans les textes de la séparation de fait entre activités consultatives et activités contentieuses**

Le décret du 6 mars 2008 introduit dans le code de justice administrative un article R. 122-21-1 aux termes duquel « *les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'Etat, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis* ».

Une telle règle figurait déjà à l'article 20 de la loi du 24 mai 1872, qui instaurait le Conseil d'Etat républicain et consacrait en particulier le passage

de la justice retenue par le chef de l'Etat à la justice déléguée au Conseil d'Etat. Mais au début de la Seconde Guerre mondiale, cette règle fut suspendue par un décret du 4 octobre 1939, avant d'être abrogée par la loi du 18 décembre 1940, car il apparaissait difficile à respecter, compte tenu du nombre de membres du Conseil d'Etat mobilisés.

En pratique respectée depuis la Libération, cette règle coutumière est désormais à nouveau expressément affirmée. M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, a précisé qu'en outre, les justiciables peuvent vérifier par eux-mêmes que cette règle est effectivement respectée en obtenant communication de la liste des membres des formations consultatives ayant pris part à l'avis rendu sur l'acte qu'ils attaquent.

Le décret du 6 mars 2008 met par ailleurs un terme à la présence des représentants des sections administratives dans la formation ordinaire de neuf membres, les sous-sections réunies, et dans la section du contentieux siégeant en formation de jugement. Le vice-président n'a plus de voix prépondérante en assemblée du contentieux et aucun membre d'une section administrative ayant rendu un avis sur un texte pendant devant l'assemblée du contentieux ne peut siéger dans cette formation de jugement.

La composition des formations de jugement du Conseil d'Etat (et notamment de ses formations supérieures, la section et l'assemblée du contentieux) avait été modifiée après les réactions virulentes qu'avait inspirées au général de Gaulle l'arrêt Canal du 19 octobre 1962.

En effet, cet arrêt avait annulé l'ordonnance du Président de la République créant une Cour militaire de justice, pour méconnaissance du principe qui veut que toute décision de justice puisse faire l'objet d'un recours, au moins en cassation. Dans le sens des préoccupations du chef de l'Etat, le décret du 30 juillet 1963 avait établi davantage de liens entre les formations consultatives et les formations contentieuses.

A cet égard le décret de mars 2008 procède à une véritable « désimbrication ». Il marque la conformité du fonctionnement de la plus haute juridiction administrative avec les prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, relatives au droit à un procès équitable¹.

Enfin, le décret du 6 mars 2008 modifie la formation suprême de jugement du Conseil d'Etat. Ainsi, l'assemblée du contentieux passe à dix-sept membres, dont une nette majorité appartenant au contentieux, et devient la plus nombreuse des formations de jugement du Conseil d'Etat. Surtout, lorsque l'assemblée du contentieux est saisie d'un recours contre un acte pris après avis du Conseil d'Etat, le président de la section administrative qui a eu à délibérer de cet avis ne siège pas, alors même qu'il n'aurait pas siégé le jour où l'affaire a été examinée en section administrative.

¹ Dans sa décision *Procola c/ Luxembourg* du 28 septembre 1995, la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé que le cumul des fonctions consultatives et juridictionnelles au sein du Conseil d'Etat luxembourgeois portait atteinte au principe du droit à un procès équitable.

La réorganisation du secrétariat général du Conseil d'Etat

Sur le fondement des travaux réalisés par des groupes de travail internes et d'un rapport d'audit de l'inspection générale des finances sur l'organisation des services, plusieurs mesures d'organisation du Conseil d'Etat ont été décidées. Ainsi, le secrétariat général du Conseil d'Etat a sensiblement modifié l'organisation de ses services, depuis le 1^{er} octobre 2008, afin de s'adapter aux nouveaux modes de gestion induits par la LOLF.

Cette nouvelle organisation a entraîné la création :

- d'un cabinet, chargé d'assurer, outre l'organisation des débats de l'assemblée générale, le suivi des affaires institutionnelles et la réponse aux demandes relatives au fonctionnement de la juridiction administrative formulées par les particuliers ;

- d'une direction de la prospective et des finances, chargée de l'animation et de la coordination de la stratégie budgétaire et financière du Conseil d'Etat, ainsi que du pilotage et de la mise en œuvre du programme budgétaire « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- d'une direction des ressources humaines transversale, compétente à l'égard de l'ensemble des personnels gérés par le Conseil d'Etat. En outre la direction des ressources humaines travaillera en étroite liaison avec le centre de formation de la juridiction administrative qui a vu le jour en 2008 ;

- d'une direction des affaires immobilières ;

- d'une direction de l'accueil et de la sécurité ;

- d'une direction de la communication.

• Vers le renforcement du statut des magistrats de l'ordre administratif

A la suite des réflexions menées au sein de la juridiction administrative, il est envisagé de renforcer le statut des magistrats tout en affirmant encore plus l'unité de la juridiction administrative :

- statutairement, il est proposé que le code de la justice administrative explicite la qualité de magistrats, dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, des membres du corps des TA et CAA ainsi que, corrélativement, le principe de leur inamovibilité ;

- sur le terrain de la déontologie, un recueil de règles communes à l'ensemble des membres de la juridiction administrative sera publié. Au-delà de la déclaration de principe, ce recueil énoncera de façon synthétique les règles de comportement à adopter face à certaines questions difficiles : déport et prévention des conflits d'intérêt, activités extérieures, activités politiques et devoir de réserve, secret du délibéré et obligations professionnelles... Le suivi en sera assuré par un collège de déontologie compétent pour l'ensemble de la juridiction administrative et comportant trois membres, dont une personnalité extérieure ;

- le renforcement substantiel du nombre de membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pouvant être nommés maître des requêtes ou conseiller d'Etat au tour extérieur confortera l'unité de la juridiction administrative.

• **L'amélioration de la procédure contradictoire devant le juge administratif et la transformation du « commissaire du Gouvernement » en « rapporteur public »**

Le rôle du commissaire du Gouvernement consiste à exposer les questions que l'affaire présente à juger et à faire connaître, dans ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction à laquelle il appartient.

Pour améliorer les conditions du déroulement de la procédure contradictoire et lever toute ambiguïté sur le rôle du commissaire du Gouvernement, des modifications du code de justice administrative sont envisagées. Ces modifications auraient pour objet de :

- prévoir **la communication systématique du sens des conclusions du commissaire du Gouvernement aux parties** et à leurs conseils en temps utile, avant l'audience ;

- autoriser **les parties à reprendre la parole après les conclusions du commissaire**, pour de brèves observations. Après une procédure contradictoire qui est essentiellement écrite, cette possibilité permettra aux parties de porter immédiatement et oralement à la connaissance du juge les observations que suscitent les conclusions du commissaire du Gouvernement, là où elles ne pouvaient le faire jusqu'à présent que par le biais d'une note en délibéré écrite ;

- abandonner l'appellation de commissaire du Gouvernement au profit de **rapporteur public**, un titre qui ne laisse plus planer d'ambiguïté sur le rôle qu'il joue dans la procédure. Le commissaire du Gouvernement est en effet un membre de la juridiction (et non une personnalité extérieure) qui procède à une étude approfondie du dossier, tout comme le rapporteur. Mais dès lors qu'il s'exprime publiquement la solution que doit recevoir la requête, il ne peut participer au délibéré. En effet, si le rapporteur public siégeait après s'être publiquement exprimé sur la solution du litige, l'impartialité de la formation de jugement pourrait être contestée.

Selon les indications du Conseil d'Etat, les projets de texte nécessaires à la mise en œuvre de ces réformes sont en cours de rédaction et devraient être finalisés très rapidement.

Les étapes suivantes de la réforme de la justice administrative devraient aboutir dans les mois à venir. Elles devraient assurer l'adaptation des procédures à la diversité des dossiers et permettre ainsi aux magistrats de se concentrer sur les questions les plus complexes. Pour cela, il est envisagé :

- de développer fortement l'aide à la décision ;

- de poursuivre l'adaptation des procédures en élargissant notamment le champ d'intervention du juge unique aux affaires qui ne présentent aucune

difficulté sérieuse et pour lesquelles la jurisprudence est solidement établie (tout dossier complexe restant soumis à une formation collégiale) ;

- de **supprimer l'intervention du commissaire du Gouvernement, en première instance comme en appel, dans certaines matières strictement définies**, où son intervention n'est manifestement pas indispensable, comme dans le cadre du contentieux des permis à points.

2. Les perspectives de développement des recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)

A la demande du Premier ministre, le Conseil d'Etat a réalisé une étude sur les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO). Ce type de recours désigne l'ensemble des procédures par lesquelles une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, est tenue de former un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge, généralement administratif.

Quatre objectifs étaient fixés par la lettre de mission du Premier ministre :

- dresser un état des lieux des procédures de recours administratifs préalables obligatoires existantes ;
- dégager des règles communes à ces procédures ;
- identifier les domaines dans lesquels l'introduction de telles procédures serait pertinente ;
- déterminer les conditions du succès de la démarche.

Un groupe de travail présidé par M. Olivier Schrameck et regroupant des personnalités de tous les horizons (universitaires, avocats, représentants de huit ministères) a procédé à de nombreuses auditions et a sollicité tous les ministères sur le sujet. Le rapport sur les recours administratifs préalables obligatoires a été adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

Ces recours présentent plusieurs avantages. Pour le citoyen, ils constituent un moyen simple, peu coûteux et rapide d'obtenir la réformation d'une décision, avec des chances raisonnables de succès ou, à tout le moins, une meilleure explication de cette décision.

Pour l'administration, la procédure permet le réexamen effectif de ses décisions, la correction des éventuelles erreurs et l'harmonisation des pratiques par une meilleure connaissance des réactions des administrés.

Enfin, ces recours favorisent la prévention et la diminution du contentieux.

L'étude recense près de 140 procédures de recours administratifs préalables obligatoires. Leur champ d'application est vaste : impôts et créances publiques, élections administratives, élections ordinaires, enseignement, décisions des fédérations sportives, refus de visa d'entrée en France...

Toutefois, en dépit de quelques principes communs, il existe des règles et une procédure propre pour chacun de ces recours. La pratique est donc hétérogène : si la Commission de recours des effectifs de marins des navires de pêche se réunit une ou deux fois par an, les recours en matière de recouvrement de l'impôt sur le revenu portent chaque année sur plusieurs millions de contestations.

L'étude propose par conséquent de **clarifier les règles applicables et d'harmoniser les pratiques autour de principes généraux**. En effet, si ces recours se caractérisent par la diversité des règles procédurales applicables (délais de saisine et d'instruction, place accordée aux tiers) et des autorités compétentes pour statuer (même autorité que celle ayant pris la décision initiale, autorité hiérarchique, organisme collégial spécifique), de grands principes communs peuvent être dégagés :

- ces recours se caractérisent par la substitution à la décision initiale de la décision prise à la suite du recours. Le requérant ne peut donc contester devant le juge que la seule décision rendue sur son recours administratif, et non la décision initiale ;

- l'autorité administrative statuant sur le recours se prononce sur la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision, et non à la date de la décision initiale contestée ;

- l'autorité appelée à statuer sur le recours a dès lors, généralement, un pouvoir de réformation de la décision initiale ;

- enfin, le recours administratif préalable obligatoire a deux conséquences sur les éventuels recours contentieux postérieurs : d'une part, il a pour effet de proroger les délais de saisine du juge, préservant ainsi le droit au recours ; d'autre part, il n'a pas pour effet de cristalliser le recours contentieux. Si le requérant ne peut présenter au juge des conclusions différentes de celles du recours administratif, il conserve en revanche, sauf rares exceptions, toute latitude pour soulever de nouveaux moyens.

Par ailleurs, l'étude clarifie de nombreuses questions, dont la solution est propre à chaque procédure : soumission ou non des tiers à l'obligation de former le recours, motivation de la décision prise au terme du recours, maintien de la règle générale selon laquelle une décision implicite vaut rejet.

Elle préconise, dans ce cadre, une modification de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, afin de renforcer les obligations pesant sur l'administration quant à l'information des requérants sur les voies et délais de recours.

Sur le fondement de ces principes, l'étude du Conseil d'Etat ouvre, de façon résolument opérationnelle, **des perspectives concrètes d'extension des recours administratifs préalables obligatoires dans quatre grands domaines qui représentent près du tiers du contentieux en premier ressort devant les tribunaux administratifs**.

Le premier est celui des **invalidations de permis de conduire** après la perte de tous leurs points par les conducteurs. Ce contentieux est en effet un contentieux de simple constatation, dans lequel le juge doit simplement confirmer ou infirmer le calcul établi par l'administration et vérifier l'existence des procès-verbaux. Il serait donc plus efficace et rapide d'introduire un dispositif de recours administratif préalable obligatoire, l'appréciation juridique propre à la fonction du juge n'ayant pas sa place.

De même, la **fonction publique** constitue un terrain privilégié de mise en œuvre des recours administratifs préalables obligatoires. Voulu par le législateur en 2000 et restée lettre morte sauf pour les militaires (où la procédure est d'ailleurs un succès), cette procédure, sous réserve d'être adaptée aux spécificités des trois fonctions publiques, permettrait de résoudre rapidement des conflits et d'apaiser les relations entre l'autorité administrative et les agents publics avec lesquelles elle est en litige¹.

En matière de **droit des étrangers**, certaines situations pourraient également justifier l'introduction d'une telle procédure. Tel est notamment le cas des refus de titre de séjour aux conjoints de Français et aux parents d'enfants mineurs français. Ces deux cas de figure se caractérisent en effet par un lien spécifique avec la France, et par des critères précis et objectifs.

Enfin, en matière pénitentiaire, l'ouverture du prétoire issue des arrêts d'Assemblée *Boussouar et autres* du 14 décembre 2007, qui renforcent les garanties des droits des personnes incarcérées, est susceptible de générer un flux de recours contentieux.

Or, il est difficile pour le juge d'apprécier les situations concrètes et, en même temps, indispensable d'assurer l'harmonisation des pratiques de l'administration pénitentiaire entre les différents établissements. Aussi la mise en place d'un recours administratif préalable obligatoire pourrait-elle, sous certaines conditions, permettre aux détenus de faire valoir leurs droits dans des conditions d'efficacité et d'égalité de traitement, sans les priver d'un recours ultime au juge.

L'étude du Conseil d'Etat conclut par conséquent que la mise en place de recours administratifs préalables obligatoires apparaît souhaitable dans ces différents domaines, répondant à la double exigence d'efficacité et de respect du droit au recours. Les différentes procédures existantes devraient par ailleurs faire l'objet de clarifications ou d'améliorations, notamment quant à la motivation des décisions et à l'information des demandeurs sur les voies, délais et portées des recours.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Robert Le Goff, président du Syndicat de la juridiction administrative, a approuvé les perspectives de développement des RAPO.

¹ Le rapport propose d'ailleurs, au moins pour la fonction publique de l'Etat, de prévoir la possibilité pour le fonctionnaire demandeur de solliciter l'avis soit d'un tiers impartial, soit de la CAP, afin d'éclairer l'autorité compétente sur les éléments de droit, mais aussi d'opportunité.

Le développement du recours au juge unique

Le décret du 23 décembre 2006 a étendu le champ d'intervention du juge statuant seul après audition du commissaire du gouvernement selon la procédure prévue par l'article R. 222-13 applicable aux tribunaux administratifs.

Les contentieux relevant du juge unique selon l'article R. 222-13 sont les suivants :

- litiges relatifs à certaines déclarations préalables prévues par le code de l'urbanisme ;
- litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires ou agents de l'Etat et des autres personnes ou collectivités publiques, à l'exception de ceux concernant l'entrée au service, la discipline et la sortie du service ;
- litiges en matière de pensions, d'aide personnalisée au logement, de communication de documents administratifs, de service national ;
- litiges relatifs à la redevance audiovisuelle ;
- recours relatifs aux taxes syndicales et aux impôts locaux autres que la taxe professionnelle ;
- mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat pour refus opposé à une demande de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- actions indemnitaires, lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas 10.000 euros ;
- requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;
- litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ;
- litiges relatifs aux permis de conduire.

A ces matières s'ajoutent les arrêtés de reconduite à la frontière (ARF, art. L.512-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers) et, à partir du 1^{er} décembre 2008, le droit opposable au logement.

La rubrique « police » des statistiques d'entrées dans les tribunaux administratifs (hors police des étrangers) représentait quelque 6 à 7.000 entrées dans les années 2001 à 2003, autour de 6 % du total des entrées. La même rubrique comporte 9.688 affaires entrées en 2004, 14.186 en 2005, 19.984 en 2006 et 23.003 en 2007, cette hausse explosive étant entièrement due au contentieux du permis de conduire (retraits consécutifs à la perte de points), véritables rentes pour quelques avocats qui ont su déceler des failles dans les procédures. En 2006, les tribunaux administratifs ont traité 8.822 affaires relatives aux permis de conduire, dont 5.169 par ordonnance et 3.653 par des jugements rendus en formation collégiale.

En 2007, sur 11.800 affaires relevant de ce contentieux, 88,8 % ont ainsi été jugées par ordonnance du juge unique.

Plus largement, les matières relevant du juge unique représentent 29 % des affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2007.

M. Axel Barlerin, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs, a considéré que le recours au juge unique avait atteint ses limites et ne pouvait désormais être étendu que de façon marginale.

3. La revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs

Le nouveau régime indemnitaire des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a été institué par le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007, relatif au régime de l'indemnité de fonction.

Ce régime indemnitaire distingue une part fonctionnelle et une part individuelle. La part fonctionnelle, versée mensuellement, tient compte des responsabilités, du niveau d'expérience et des sujétions afférentes aux fonctions exercées. Elle est définie au regard du grade, d'une part, et des fonctions exercées, d'autre part. Le maintien d'une référence au grade est justifié par le niveau d'expertise que reflète celui-ci. En revanche, au sein de chaque grade – et de manière progressive sur les trois années de mise en œuvre de la réforme (2008-2010) – la distinction en fonction de l'échelon sera pour l'essentiel supprimée.

La part individuelle, versée annuellement, est quant à elle modulée par le chef de juridiction en fonction des résultats obtenus et de la manière de servir, par application au montant de référence défini pour le grade et la fonction d'un coefficient compris entre 0 et 3 et dans la limite de l'enveloppe allouée à la juridiction.

La part fonctionnelle et la part individuelle déterminent respectivement 75 % et 25 % de l'indemnité.

Cette indemnité de fonction qui s'est substituée, à compter du 1^{er} janvier 2008, à l'indemnité forfaitaire et à l'indemnité pour sujétions spéciales, est conforme aux orientations générales applicables aux nouveaux régimes indemnitaires dans la fonction publique.

Cette évolution s'accompagne d'**une substantielle revalorisation sur trois ans du régime indemnitaire des magistrats administratifs**. Dès 2008, le taux moyen de prime, en pourcentage du traitement brut, est porté globalement de 51 % à 55,3 %, pour un coût de 1,5 million d'euros. Ce taux global sera porté à 57,9 % en 2009, mesure inscrite dans le projet de loi de finances pour 2009, pour un coût supplémentaire de 1,2 million d'euros, et à 61 % en 2010, pour un coût de 1,4 million d'euros.

Cette revalorisation s'inscrit dans une démarche initiée en 2002, date à laquelle le taux moyen de primes n'était que de 37 % du traitement brut de chaque magistrat. Elle tient compte des efforts de productivité consentis pour faire face à l'augmentation du contentieux, réduire le stock des affaires en instance et les délais de jugement, et poursuit le rapprochement avec le régime indemnitaire des magistrats des chambres régionales des comptes.

La part individuelle permet d'assurer une rémunération au mérite. Afin de guider l'attribution de cette part tout en respectant les prérogatives du chef de juridiction, et de prévenir ainsi des contestations quant à des pratiques

qui divergeraient entre juridictions sur des situations individuelles identiques, une circulaire du 9 juillet 2008 donne des orientations relatives au traitement de cette part individuelle de l'indemnité de fonction.

La revalorisation du régime indemnitaire vise également à renforcer l'attractivité du corps. Si cette réforme profite à la totalité des magistrats, ses effets favorables sont particulièrement marqués pour les magistrats en début de grade, dont le régime indemnitaire est progressivement hissé, sur les trois ans, au niveau des magistrats qui sont au sommet de grade, lorsque les fonctions exercées sont identiques.

Par ailleurs, le déroulement de la carrière devrait être amélioré par :

- l'accroissement du nombre de postes de présidents destinés d'une part à renforcer l'encadrement des juridictions de cinq chambres et plus, et d'autre part à doter la Cour nationale du droit d'asile de présidents de formation de jugement permanents, à temps complet ou partagé ;

- le renforcement substantiel du nombre de membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel pouvant être nommés maître des requêtes ou conseiller d'Etat au tour extérieur.

En revanche, M. Axel Barlerin, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), a jugé vexatoires les modalités de rachat des jours inscrits sur le compte épargne-temps des magistrats administratifs, fixées par l'arrêté du 3 novembre 2008¹.

En effet, cet arrêté fixe le taux brut forfaitaire à 125 euros, pour ces magistrats comme pour l'ensemble des fonctionnaires de catégorie A et assimilés. L'USMA considère que ce taux correspond à la valeur d'une journée de travail pour un magistrat administratif en début de carrière.

4. La création du centre de formation de la justice administrative

Un centre de formation de la juridiction administrative a été créé en 2008. Dirigé par un magistrat administratif, ce centre témoigne de l'unité de la juridiction administrative.

Il est chargé de concevoir et de mettre en oeuvre la formation initiale et continue des membres et du personnel du Conseil d'Etat, des magistrats et agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, à compter du 1^{er} janvier 2009, des agents de la Cour nationale du droit d'asile. Ainsi, le public formé s'élève à 2.936 agents (chiffre extrait du bilan social 2007 du Conseil d'Etat).

¹ Créé par le décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique de l'Etat, le compte épargne-temps permet à son titulaire d'accumuler des droits à congés rémunérés. Il est ouvert à la demande de l'agent, qui est informé annuellement des droits épargnés et consommés.

Ce centre devrait donner aux personnels des juridictions administratives une formation adaptée aux impératifs d'une justice de qualité, afin de mieux juger, dans les meilleurs délais, tout en sécurisant toutes les procédures.

Le projet de formation devrait être mis en œuvre dès 2009, après examen dans les différentes instances représentatives. Il sera établi conformément aux dispositions de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et du décret du 15 octobre 2007 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie des fonctionnaires de l'Etat, qui ont créé un droit individuel à la formation pour chaque agent.

La réflexion du centre se fonde sur les travaux conduits par les différents groupes de travail initiés par le vice-président du Conseil d'Etat, tant au sein du Conseil d'Etat que des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

*

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice et à l'accès au droit inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE 1

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

Article 35 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Justice judiciaire Dont Titre 2	3 982 810 3 982 810		3 982 810 3 982 810	
Administration pénitentiaire Dont Titre 2		3 982 810		3 982 810
Protection judiciaire de la jeunesse Dont Titre 2				
Accès au droit et à la justice				
Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus Dont Titre 2				
Conduite et pilotage de la politique de la justice Dont Titre 2				
TOTAL	3 982 810	3 982 810	3 982 810	3 982 810
SOLDE		0		0

Objet

Cet amendement a pour objet de poursuivre en 2009 les efforts de création d'emplois de magistrats et de greffiers, afin :

- de permettre aux tribunaux d'instance de faire face à la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ;

- de donner aux maisons de la justice et du droit les effectifs dont elles ont besoin.

Le présent amendement vise donc à retirer 3 982 810 euros du programme « Administration pénitentiaire » et à attribuer le même montant de crédits au programme « Justice judiciaire », en crédits du titre 2 (dépenses de personnel).

Au sein du programme « Administration pénitentiaire », les crédits sont retirés de l'action 01 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » et portent sur les dépenses liées à la sécurisation des établissements pénitentiaires.

En effet, le taux d'évasion de ces établissements est en France l'un des plus faibles d'Europe et il n'est pas satisfaisant d'appliquer de façon indifférenciée aux détenus d'un établissement les règles de sécurité visant la minorité des détenus « à risques ».

La majoration de crédits du programme « Justice judiciaire » est imputée de la façon suivante :

- 2 720 490 sur l'action 01 « Traitement et jugement des contentieux civils », pour la création de 20 emplois de magistrats, soit 1 300 380 euros, et de 45 emplois de greffiers, soit 1 420 110 euros.

En effet, selon le projet annuel de performance, le coût moyen annuel chargé d'un magistrat entrant dans la carrière s'élève à 65 019 euros et celui d'un greffier de catégorie B à 31 558 euros.

Ces emplois sont destinés à renforcer les effectifs des tribunaux d'instance, confrontés à la mise en œuvre de la réforme de la protection juridique des majeurs, qui suppose la révision obligatoire des mesures de tutelle tous les cinq ans, sous peine de caducité.

- 1 262 320 euros sur l'action 08 « Support à l'accès au droit et à la justice », pour la création de 40 emplois de greffiers de catégorie B (coût moyen annuel chargé par emploi : 31 558 euros). Ces emplois sont destinés à compléter les effectifs des maisons de la justice et du droit (MJD) qui, selon les indications de la Chancellerie, sont actuellement déficitaires.

De nombreuses MJD qui ne peuvent actuellement fonctionner ou qui n'assurent qu'un service partiel, pourront ainsi remplir pleinement leur mission, essentielle dans le contexte de réforme de la carte judiciaire.

Indispensable, la réforme de la carte judiciaire entraîne cependant la suppression de nombreux tribunaux, qui doit être compensée par le développement de l'accès au droit et à la justice, en particulier pour les populations les plus démunies.

Ces nouveaux emplois seront également affectés, pour partie, au fonctionnement des nouvelles MJD dont un autre amendement prévoit la création.

Article 35
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Justice judiciaire Dont Titre 2				
Administration pénitentiaire Dont Titre 2		1 017 190		1 017 190
Protection judiciaire de la jeunesse Dont Titre 2				
Accès au droit et à la justice	1 017 190		1 017 190	
Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus Dont Titre 2				
Conduite et pilotage de la politique de la justice Dont Titre 2				
TOTAL	1 017 190	1 017 190	1 017 190	1 017 190
SOLDE		0		0

Objet

Cet amendement a pour objet de renforcer les moyens alloués à l'accès au droit et à la justice dans le contexte de mise en œuvre de la carte judiciaire.

A cette fin, il tend à retirer 1 017 190 euros du programme « Administration pénitentiaire », pour les attribuer au programme « Accès au droit et à la justice ».

Au sein du programme « Administration pénitentiaire », les crédits sont retirés de l'action 01 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » et portent sur les dépenses liées à la sécurisation des établissements pénitentiaires.

En effet, le taux d'évasion de ces établissements est en France l'un des plus faibles d'Europe et il n'est pas satisfaisant d'appliquer de façon indifférenciée aux détenus d'un établissement les règles de sécurité visant la minorité des détenus « à risques ».

La majoration de crédits du programme « Accès au droit et à la justice » est imputée à l'action 02 « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité », afin d'assurer l'ouverture de nouvelles maisons de la justice et du droit (MJD) et d'améliorer l'équipement des MJD existantes, en cohérence avec l'amendement qui tend à renforcer les effectifs de ces organismes.

Ainsi cet amendement permettra d'assurer aux citoyens un accès au droit et à la justice dans des conditions satisfaisantes.

ANNEXE 2

AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DE M. YVES DÉTRAIGNE, RAPPORTEUR

Personnes entendues par le rapporteur (5 novembre 2007)

- **Association nationale des juges d'instance**
 - **Mme Murielle Robert-Nicoud**, vice-présidente au Tribunal d'instance de Montbéliard
 - **Mme Stéphanie Kass-Danno**, Juge d'instance à St Pol sur Ternoise, co-présidentes de l'ANJI
- **Association nationale des juges de proximité**
 - **Mme Monique Loew-Deval**, présidente
 - **Mme Anne-Laure Gaudillat**, vice-présidente
- **FO Magistrats**
 - **M. Emmanuel Poinas**, vice-président placé auprès du 1^{er} président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence et membre du bureau national
- **Union syndicale des magistrats**
 - **M. Christophe Régnard**, président
 - **M. Laurent Bedouet**, secrétaire général
- **Syndicat de la magistrature**
 - **Mme Emmanuelle Perreux**, présidente
 - **Mme Natacha Rateau**, vice présidente
- **Ministère de la justice**
 - **M. Gilbert Azibert**, secrétaire général du ministère de la justice
 - **M. Didier Leschi**, chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville au ministère de la Justice
 - **Mme Dominique Lottin**, directeur des services judiciaires au ministère de la Justice
- **Table ronde des représentants de syndicats de fonctionnaires des services judiciaires**
 - **Syndicat des greffiers de France** : Mme Sophie Grimault (greffier au TGI de Limoges) et M. Christophe Rivoallan (greffier au TGI de Nanterre)
 - **Syndicat national C-justice** : Mme Lydie Quirié, secrétaire générale
 - CGT** : M. Joël Theillard, secrétaire général adjoint et Mme Fabienne Seewald, membre de la direction du syndicat

- **Union syndicale autonome justice** : MM. Pascal Pernet et Jean-Jacques Kuster, secrétaires généraux adjoints
- **CFDT-Interco** : M. Michel Besseau, représentant national au comité technique paritaire des services judiciaires

Personnes entendues par le rapporteur (6 novembre 2007)

• **G.I.E. Avocats**

- **Conseil national des Barreaux** : M. Jean Michel Tron, avocat à Paris
- **Barreau de Paris** : M. Pierre Lévêque, avocat à Paris
- **Conférence des Bâtonniers** : M. Frédéric Gabet, ancien bâtonnier de Bobigny

Déplacement au tribunal de grande instance
de Chartres (12 mars 2008)

- Réunion de travail sur la gestion des ressources humaines
- Réunion de travail sur les frais de justice
- Réunion de travail sur l'autonomie budgétaire du tribunal de grande instance
- Réunion de travail sur l'impact de la réforme de la carte judiciaire

Déplacement au Bureau d'aide juridictionnelle
du tribunal de grande instance de Paris (20 mars 2008)

- Réunion de travail avec Mme Chantal Paulze d'Ivoy, présidente, et M. Eric Pujol, vice-président.

Déplacement à la cour d'appel
et au tribunal de grande instance de Rouen (30 octobre 2008)

- Réunion de travail sur la gestion des ressources humaines,
- Réunion de travail sur l'impact de la réforme de la carte judiciaire,
- Visite des équipements audiovisuels de deux cabinets d'instruction,
- Réunion de travail sur la LOLF et la justice.

ANNEXE 3

AUDITIONS DE M. SIMON SUTOUR, RAPPORTEUR

Personnes entendues par le rapporteur (6 novembre 2007)

- **Conseil d'Etat**

- **M. Christophe Devys**, secrétaire général du Conseil d'Etat

- **Union syndicale des magistrats administratifs**

- **M. Axel Barlerin**, président

- **Syndicat de la juridiction administrative**

- **M. Robert Le Goff**, président

- **M. Johann Morri**, membre du conseil syndical, premier conseiller à la Cour administrative d'appel de Versailles